

Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Deutschland Design Bericht 2017–2019

Dr. Dieter Zinnbauer, unabhängiger Berichterstatter

Inhalt

I. Einleitung	6
II. Open Government Kontext in Deutschland	7
Zeitliche Entwicklung	7
Allgemeiner Hintergrund	7
Bürgerrechte und Partizipation – die Grundpfeiler in Deutschland	8
Offenheit und Transparenz	9
Günstige Gelegenheiten	10
III. Koordination und Multi-Stakeholder-Prozess	12
IV. Verpflichtungen	20
1. Schaffung von Rahmenbedingungen für die OGP-Teilnahme	22
2. Umsetzung von Open Data in die Verwaltungspraxis	25
3. Förderung des Open-Data-Umfeldes	28
4. Besserer Zugang und einfache Nutzung von Geoinformationen	30
5. Finanztransparenz – Implementierung des EITI-Standards	32
6. Transparenz in der Entwicklungspolitik	35
7. Open Data für intelligente Mobilität	37
8. Stärkung der Bürgerbeteiligung bei Umwelt und Stadtentwicklung	40
9. ElterngeldDigital / Digitalisierung familienbezogener Leistungen	42
10. Wissensnetz für lesbische, schwule, bisexuelle, trans- und intersexuelle bzw. - geschlechtliche Menschen	44
11. Initiative Lokale Bündnisse für Familie	47
12. Monitoring der Entwicklung des Frauen- und Männeranteils an Führungsebenen, in Gremien der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst	49
13. Förderung des freien Zugangs zu wissenschaftlichen Publikationen („Open Access“)	51
14. Das Wissenschaftsjahr 2018 – Arbeitswelten der Zukunft	53
15. Bundeswettbewerb „Zusammenleben Hand in Hand“	55
V. Allgemeine Empfehlungen	57
VI. Methoden und Quellen	62
Annex I. Überblick zu Deutschlands Performanz während der Entwicklung des Aktionsplanes	66



Zusammenfassung: Deutschland

Der erste deutsche nationale Aktionsplan setzte den Schwerpunkt sowohl auf Verbesserungen im Bezug auf Offene Daten und Transparenz in unterschiedlichen Fachbereichen, wie zum Beispiel im Transportwesen und Rohstoffsektor, als auch im Bezug auf die Ausweitung von Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung. Die Zivilgesellschaft wirkte aktiv im Ko-Kreationsprozess mit, in erster Linie durch das Open Government Netzwerk Deutschland (OGN). Die meisten Verpflichtungen beinhalteten jedoch bereits existierende und schon geplante Initiativen. In Zukunft könnte der Prozess des Open Government in Deutschland von mehr Unterstützung auf hoher politischer Ebene profitieren. Zukünftige Aktionspläne könnten signifikant ambitionierter gestaltet werden, z.B. durch Verpflichtungen zur effektiveren Transparenz wirtschaftlicher Eigentümer (beneficial ownership) und im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe, und durch die kontinuierliche Verbesserung der Architektur für Offene Daten.

Die Open Government Partnership (OGP) ist eine globale Partnerschaft, die Regierungsreformer und führende VertreterInnen der Zivilgesellschaft zusammenführt, um gemeinsam Aktionspläne zu entwickeln, die die Inklusivität, Bürgernähe und Rechenschaftslegung in Regierungs- und Verwaltungshandeln verstärken. Der unabhängige Berichtsmechanismus (UBM) begutachtet regelmäßig alle Aktionspläne, um sicherzustellen, dass Verpflichtungen umgesetzt werden. Der vorliegende Bericht evaluiert die Entwicklung des ersten deutschen nationalen Aktionsplans.

Allgemeine Übersicht des Aktionsplans

Deutschland entwickelte seinen ersten Aktionsplan vor dem Hintergrund eines soliden gesetzlichen Rahmens in den Bereichen Rechenschaftslegung, Korruptionsbekämpfung und Bürgerbeteiligung. Verbesserungspotenzial bestand im Bereich Transparenz und Offene Daten. Der erste Aktionsplan konzentrierte sich dementsprechend sowohl auf offene Daten (Geoinformationen, Verkehrssektor und allgemeines Regierungshandeln) als auch auf eine Verbesserung bzgl. Transparenz (Rohstoffe, Entwicklungszusammenarbeit). Weitere Verpflichtungen erstreckten sich auf spezielle soziale Themenbereiche in Integration, Familienpolitik und geschlechtliche Vielfalt/gleichgeschlechtliche Lebensweise. Das Bundesinnenministerium koordinierte den Prozess der Ko-Kreation für den ersten Aktionsplan. Aufseiten der Zivilgesellschaft fungierte das Open Government Netzwerk Deutschland (OGN), ein Zusammenschluss von über hundert zivilgesellschaftlichen Organisationen und Einzelpersonen, als

Tabelle 1. Auf einen Blick

Teilnahme seit: 2016
Aktionsplan im Evaluationsprozess: I
Berichtstyp: Design
Anzahl der Verpflichtungen: 15

Entwicklung des Aktionsplanes

Existiert ein Multi-Stakeholder-Forum? Nein
Niveau der öffentlichen Einflussnahme: Einbezug
Hat im Widerspruch zum OGP-Prozess gehandelt?: Nein

Verpflichtungen mit Relevanz für OGP Werte: 13 (87%)
Transformative Verpflichtungen: I

Umsetzung des Aktionsplanes

Hervorragende Verpflichtungen: N/A
Abgeschlossene Verpflichtungen: N/A
Verpflichtungen mit erheblicher Öffnungswirkung: N/A
Verpflichtungen mit herausragender Öffnungswirkung: N/A



ein primärer Ansprechpartner und koordinierte innerhalb seines Netzwerkes die Mitwirkung am Aktionsplan.

Im Anschluss an einen offenen Konsultationsprozess für alle Interessengruppen zur Sammlung von Vorschlägen für Aktionsplanverpflichtungen reichte das OGN eine Liste von Empfehlungen an die Regierung weiter, welche in Absprache mit relevanten Ministerien die Machbarkeit der eingereichten Vorschläge überprüfte. In Bezug auf diesen Prozess wiesen AkteurInnen der Zivilgesellschaft auf kurze Zeitfenster und eingeschränkte Möglichkeiten für Feedback und Kommentare hin, sowohl bzgl. der Bewertungsergebnisse der eingereichten Vorschläge aufseiten der Regierung als auch bzgl. des darauffolgenden Entwurfs des ersten Aktionsplanes.

Mehrere Verpflichtungen im ersten Aktionsplan reflektierten bereits existierende Aktivitäten in Regierung und Verwaltung. Die Einbeziehung in den Aktionsplan verlieh diesen Aktivitäten zusätzliche Sichtbarkeit und einen stärkeren Rahmen der Überprüfbarkeit und Rechenschaftslegung. Einige Verpflichtungen profitierten darüber hinaus vom informellen Austausch mit zivilgesellschaftlichen AkteurInnen auf der Ebene individueller Ministerien und deren schon vor Einrichtung des OGP-Prozesses bestehenden Austauschbeziehungen mit der Zivilgesellschaft.

Am eigentlichen OGP-Ko-Kreationsprozess direkt beteiligt waren vor allem zivilgesellschaftliche AkteurInnen aus den Bereichen Transparenz und offene Daten, Schwerpunkte, die sich dann auch in den eingereichten Empfehlungen widerspiegelten.

Besonders erwähnenswerte Verpflichtungen in Deutschlands erstem Aktionsplan drehten sich um eine Ausweitung der Bereitstellung offener Daten, speziell im Verkehrssektor (Verpflichtung 7) und um die Kultivierung eines Ökosystems für offene Daten (Verpflichtung 3). Weitere wichtige Verpflichtungen beziehen sich auf verbesserte Transparenz im Rohstoffsektor (Verpflichtung 5) und auf stärkere öffentliche Beteiligung in Umweltpolitik und Stadtentwicklung (Verpflichtung 8).

Tabelle 2. Erwähnenswerte Verpflichtungen

Beschreibung der Verpflichtung	Ausblick	Stand am Ende des Umsetzungszyklus
<p>3. Förderung des Open-Data-Umfeldes</p> <p>Etablierung eines verlässlichen Open-Data-Ökosystems. Dialog mit Anspruchsgruppen zur Förderung von Nutzung und Qualität von Open Data</p>	<p>Die Bundesregierung könnte einen Überblick über Folge- und weiterführende Aktivitäten darlegen. Dies würde die Rechenschaftspflicht sowohl für die gemachten Erfahrungen und gewonnenen Einsichten als auch für das breitere Aktivitätsspektrum in der Bundesregierung im Bereich Open-Data im nächsten Aktionsplan verankern. Die Weiterführung von Aktivitäten würde auch das Vertrauen in den Prozess der Aktionsplanerstellung weiter erhöhen.</p>	<p>Anmerkung: Wird erst zum Ende des Umsetzungszyklus evaluiert.</p>
<p>5. Finanztransparenz – Implementierung des EITI-Standards</p> <p>Erhöhung von Transparenz und Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor sowie Stärkung des Dialogs mit</p>	<p>Angesichts des fortschrittlichen Niveaus der Veröffentlichungspraxis im Rohstoffsektor könnte das BMWi dem EITI-Sekretariat nahelegen, die praktizierten Ansätze und gewonnenen Erfahrungen für andere OGP-Stakeholder in stärkerem Maße zugänglich zu machen.</p>	<p>Anmerkung: Wird erst zum Ende des Umsetzungszyklus evaluiert.</p>

den Stakeholdern des Rohstoffsektors		
<p>7. Open Data für intelligente Mobilität</p> <p>Schaffung und gezielte Förderung einer Kultur der Transparenz und Bürgerorientierung sowie kreative Innovationen für verkehrspolitische Themen</p>	<p>In der weiteren Entwicklung könnte die Bundesregierung Mechanismen und Anreize sondieren, die die weitere Öffnung von Mobilitätsdaten und deren Verknüpfung über verschiedene Verwaltungsebenen hinweg (Bund, Länder, Kommunen) vorantreiben. Die Bundesregierung könnte auch die Konsultation mit der Zivilgesellschaft verbreitern, besonders im Hinblick auf die Einbeziehung von Gruppen in den Bereichen alternative Mobilität und Umwelt.</p>	<p>Anmerkung: Wird erst zum Ende des Umsetzungszyklus evaluiert.</p>
<p>8. Stärkung der Bürgerbeteiligung bei Umwelt und Stadtentwicklung</p> <p>Stärkung und Entwicklung neuer Formen und Formate formaler und informeller Bürgerbeteiligung in der Umweltpolitik</p>	<p>Die Regierung könnte in Betracht ziehen, diese Verpflichtungen auszubauen in Hinblick auf</p> <ul style="list-style-type: none"> • die stärkere Einbindung unter-repräsentierter Gruppen durch gezielte Ansprache über soziale Medien, • eine Auslotung von Möglichkeiten der stärkeren Verknüpfung formaler und informeller Beteiligungsmechanismen und • eine vertiefte Ausrichtung auf basisdemokratische Beteiligungsformen mit dem Ziel der Generierung konkreter und stärker zugeschnittener Vorschläge. 	<p>Anmerkung: Wird erst zum Ende des Umsetzungszyklus evaluiert.</p>

Empfehlungen

Die UBM-Empfehlungen haben das Ziel, sowohl die Umsetzung des gegenwärtigen als auch die Entwicklung des nächsten nationalen Aktionsplanes zu begleiten.

Tabelle 3. Fünf Schlüsselempfehlungen

1. Ausbau des Ko-Kreationsprozesses mit ganzheitlichem Ansatz
2 Verstärkte Investitionen in die Förderung der zivilgesellschaftlichen Beteiligung im OGP-Prozess
3. Stärkere Nutzung der OGP zur Entwicklung neuer Verpflichtungen, jenseits bereits bestehender oder geplanter Initiativen
4. Gezielte Ausnutzung von politischen und administrativen „Gelegenheitenfenstern“ zur Formulierung ambitionierte thematischer Verpflichtungen im nächsten Aktionsplan
5. Einladung an hochrangige gegenwärtige oder ehemalige EntscheidungsträgerInnen, als prominente FürsprecherInnen das öffentliche Profil und die Sichtbarkeit von offener Regierungsführung voranzutreiben

Über den Verfasser

Dr. Dieter Zinnbauer arbeitet zu neuen Themen und Innovation in den Bereichen Governance und Technologie. Er ist assoziierter Forscher an der Copenhagen Business School, promovierte an der London School of Economics und arbeitete unter anderem als Senior Manager im Bereich Innovation für Transparency International.

Die Open Government Partnership (OGP) hat zum Ziel, Regierungen zur Abgabe konkreter Verpflichtungen zur Förderung von Transparenz, Bürgerbeteiligung, Korruptionsbekämpfung und die Nutzung neuer Technologien für bessere Regierungsführung zu bewegen. Der unabhängige Berichtsmechanismus der OGP evaluiert die Entwicklung und Umsetzung nationaler Aktionspläne, um somit den gesamtgesellschaftlichen Dialog und die Rechenschaftslegung in diesem Bereich zu fördern.



I. Einleitung

Die Open Government Partnership (OGP) ist eine globale Partnerschaft, die Regierungsreformer und führende Vertreter der Zivilgesellschaft zusammenführt, um gemeinsam Aktionspläne zu entwickeln, die die Inklusivität, Bürgernähe und Rechenschaftslegung in Regierungs- und Verwaltungshandeln fördern. Verpflichtungen in nationalen Aktionsplänen können auf bestehenden Initiativen aufbauen, neue Maßnahmen zur Vervollständigung laufender Reformprozesse identifizieren oder Aktivitäten in gänzlich neuen Bereichen anstoßen. Der unabhängige Berichtsmechanismus (UBM) der OGP begutachtet regelmäßig alle Aktionspläne, um sicherzustellen, dass die Regierungen ihre Verpflichtungen einhalten.

Führende Vertreter aus Zivilgesellschaft und Regierung nutzen die Begutachtung, um über Fortschritt in ihren eigenen Bereichen zu reflektieren und festzustellen, ob die durchgeführten Aktivitäten konkrete Wirkung auf das Leben der Menschen entfaltet haben.

Deutschland nimmt seit 2016 an der OGP teil. Der vorliegende Bericht bezieht sich auf die Entwicklung und die Ausgestaltung des ersten deutschen Aktionsplanes für den Zeitraum 2017–2019.

Der Unabhängige Berichtsmechanismus hat Dr. Dieter Zinnbauer mit dieser Evaluation beauftragt. Der UBM zielt darauf ab, den kontinuierlichen Dialog zur Entwicklung und Umsetzung zukünftiger Verpflichtungen zu unterstützen.

Eine ausführliche Beschreibung des methodischen Ansatzes des UBM finden Sie hier [Englisch]: <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Open Government Kontext in Deutschland

Deutschland setzt seinen ersten nationalen Aktionsplan vor dem Hintergrund einer allgemein soliden Finanzlage der öffentlichen Haushalte und eines breiten politischen Konsenses für eine verstärkte Entwicklung des digitalen, bürgerorientierten Regierungshandelns um. Diese beiden Faktoren sind einer ambitionierten Agenda im Bereich Open Government zuträglich. Angesichts eines Rückgangs öffentlichen Vertrauens in politische Autoritäten böten sich aber auch Verbesserungspotenziale in den Bereichen Transparenz und Rechenschaftslegung.

Zeitliche Entwicklung

Deutschlands Beteiligung an der OGP wurde schon über einen längeren Zeitraum angeregt und vorangetrieben.¹ Schon im Jahr 2011, dem Gründungsjahr der OGP, initiierten mehrere deutsche Stiftungen und andere Gruppen der Zivilgesellschaft eine Diskussion zum möglichen Engagement Deutschlands in dieser Partnerschaft und formten zu diesem Zwecke einen losen Zusammenschluss als thematische Arbeitsgruppe, den Open Government Arbeitskreis (OG AK). Ab 2012 arbeitete der OG AK aufseiten der Zivilgesellschaft zunehmend auf eine OGP-Teilnahme Deutschlands hin.²

Im Jahr 2013 erwähnte dann der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode zum ersten Mal explizit, dass Deutschland die OGP-Teilnahme anstrebe,³ eine Absicht, die die deutschen Bundesländer 2015 ihrerseits formal bekräftigten und unterstützten und die die Bundesregierung im April 2016 erneut zum Ausdruck brachte durch eine diesbzgl. Verpflichtung im Rahmen des UK-Antikorruptionsgipfels.⁴ Darüber hinaus wiederholte die Bundesregierung die Absicht eines Teilnahmeantrags abermals in der Erklärung des Deutsch-Französischen Ministerrates im April 2016.⁵

Am 7. Dezember 2016 reichte Deutschland aus Anlass des globalen OGP-Gipfels in Paris die offizielle Absichtserklärung zur Teilnahme in der OGP ein und hob dabei die Relevanz offenen und transparenten Regierungshandelns im 21. Jahrhundert hervor.⁶

Der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode im Jahre 2018 bekräftigte abermals Deutschlands Engagement für die OGP und stellte in Aussicht, Deutschland als internationales Leitbild besonders im Bereich Open Data zu etablieren.⁷ Der Open Government Arbeitskreis (umbenannt in Open Government Netzwerk im Jahr 2017) besteht in Rolle und Funktion unverändert fort. Das OGN dient als ein führendes Koordinationsgremium für zivilgesellschaftliches Mitwirken in der OGP und ist einer der Hauptansprechpartner auf Zivilgesellschaftsebene für die Regierung in diesem Prozess.

Allgemeiner Hintergrund

Ein funktional ausdifferenziertes und auf Subsidiarität gebautes föderales System mit mehr als 11.000 Kommunen, 16 Bundesländern und einem ausgedehnten Netzwerk von Regierungsorganen auf Bundesebene bietet vielerlei Möglichkeiten für Initiativen zu offener Regierungsführung aller Größenordnungen und auf allen Ebenen. Deutschlands öffentliche Finanzen sind solide und bieten Spielraum für Zukunftsinvestitionen.⁸ Des Weiteren besteht parteiübergreifend Übereinstimmung, Deutschland fit zu machen für das digitale Zeitalter. All diese Faktoren erscheinen positiv im Hinblick auf eine tragende Rolle für offene Regierungsführung. Einerseits ist die Regierung also bestrebt, Open Data und die digitale Agenda voranzutreiben.

Gleichzeitig aber zeichnet sich Deutschland durch eine eher vorsichtige Haltung bzgl. weitreichender Formen von Regierungstransparenz und Bürgerbeteiligung aus. Diese Herangehensweise wird zum einen beeinflusst durch Deutschlands hohe Standards im Bereich Datenschutz, zum anderen durch tief verwurzelte Werte des Vertrauensschutzes und Expertentums im Verwaltungshandeln.⁹

Im breiteren politischen Kontext wurden die ersten Schritte der OGP-Teilnahme zum ersten Aktionsplan durch die Bundestagswahlen im September 2017 und die sich daran anschließende

schwierige Regierungsbildung in die Länge gezogen. Des Weiteren merken einige Beobachter an, dass der Popularitätsverlust der Piratenpartei und ihres Leitbildes einer radikalen Öffnung der politischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung den unmittelbaren politischen Druck, entsprechende Forderungen zu berücksichtigen, reduziert hätte.¹⁰

Währenddessen melden größere Anteile der deutschen Öffentlichkeit Bedenken an hinsichtlich des Vertrauens in politische Autorität und Fairness. Eine ISPOS-Umfrage im Jahr 2018 kam zu dem Ergebnis, dass 47 Prozent der Deutschen den politischen Parteien vorwerfen, die Bedürfnisse der DurchschnittsbürgerInnen nicht ernst genug zu nehmen, während 60 Prozent der Aussage zustimmten, dass das politische System die Reichen und Mächtigen bevorteile.¹¹

Im gleichen Jahr ergab eine Umfrage der Bertelsmannstiftung, dass der Anteil der Deutschen, die angaben, unzufrieden mit der Demokratie zu sein, auf 19 Prozent gestiegen war.¹²

Solche Zahlen legen es nahe, dass eine Stärkung des Vertrauens in die Fairness und das Funktionieren des politischen Systems notwendig ist und dass ein Aktionsplan, der Regierungshandeln transparenter und partizipativer gestalten will, dazu einen wichtigen Beitrag leisten könnte.

Bürgerrechte und Partizipation – die Grundpfeiler in Deutschland

In Deutschland sind die Grundprinzipien öffentlicher Teilhabe in den Artikeln 5, 8 und 9 des Grundgesetzes verankert.¹³ Diese Artikel beschreiben die Grundfreiheiten der Meinungsäußerung, Versammlung und des Bildens von Vereinigungen. Artikel 20 (2) besagt, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht.¹⁴ Artikel 17 bekräftigt das Petitionsrecht.¹⁵

Auf Bundesebene sind Volksentscheide auf die territoriale Ordnung des Staates beschränkt. Spezifische formale Mechanismen der Bürgerbeteiligung sind zum Beispiel im Verwaltungsrecht vorgesehen, z.B. in Form von gesetzlich vorgeschriebenen öffentlichen Anhörungen für Öffentliche und private Großprojekte, etwa größere Infrastrukturmaßnahmen.¹⁶ Bundesbehörden und -ministerien bedienen sich zudem einer Reihe von eher informellen und nicht zwingend vorgeschriebenen Mechanismen der Anhörung und Beteiligung im Rahmen von manchen Politikinitiativen und Aktionsplänen, z.B. im Rahmen der Entwicklung des Klima Aktionsplans 2050.¹⁷

Ein Großteil der Mechanismen für Bürgerbeteiligung finden sich in Deutschland auf der Ebene der Länder und Kommunen.¹⁸ Die Verfassungen aller Deutschen Bundesländer erlauben Volksbegehren und -entscheide, allerdings mit nicht unerheblichen Ausnahmen und Beschränkungen im Bereich finanzieller Angelegenheiten.¹⁹ Gleichzeitig haben eine Reihe von Städten und Kommunen – z.B. Köln²⁰, Karlsruhe²¹, Leipzig²² und Gießen²³ – damit begonnen, Formen der Bürgerbeteiligung in ihren Entscheidungsfindungsprozessen offiziell zu berücksichtigen und experimentell auszugestalten.²⁴

Im Bezug auf Bürgerrechte und -freiheiten rangiert Deutschland in vergleichenden internationalen Studien im oberen Bereich, oft in den obersten 10 oder 20%. Die Nichtregierungsorganisation (NGO) Civicus beschrieb im Oktober 2018 die Rechte hinsichtlich Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit in Deutschland als weitläufig respektiert und ordnet Deutschland der Kategorie „offener Staaten“ zu.²⁵ Ähnlich stuft die NGO Freedom House Deutschland in der Evaluation von politischen und bürgerlichen Rechten in der obersten Gruppe als „frei“ mit einer Gesamtpunktzahl von 94 von 100 möglichen Punkten. Freedom House und andere vergleichende Studien haben jedoch Bedenken angemeldet hinsichtlich des Potenzials vorauseilender Zensur in Bezug auf ein Gesetz von 2017, das die Anforderungen an soziale Medien zur Löschung von illegalen Inhalten verschärft hat.²⁶ Obwohl es noch zu früh ist, die Auswirkungen des Gesetzes abzuschätzen, bleibt festzuhalten, dass die Anzahl der Löschungsanweisungen bisher hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist.²⁷

In Bezug auf Rechenschaftslegung und Antikorrruption sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Praxis in Deutschland im Allgemeinen gut ausgebaut und effektiv.²⁸ Die stark dezentralisierte Architektur föderaler Strukturen macht allerdings eine hinreichende Einordnung nach standardisierten internationalen Evaluationschemata des Öfteren schwierig.²⁹

Der Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International führt Deutschland für 2017 auf dem 12. Platz von 180 Ländern, mit 81 von 100 möglichen Punkten. Die Initiative Weltweite Governance Indikatoren platziert Deutschland im 95%-Perzentil im Bereich „Voice and Accountability“ und im 94%-Perzentil im Bereich Korruptionskontrolle. Im Vergleich zu 2007 hat sich damit nach Angaben dieser Initiative Deutschland in beiden Bereichen leicht verbessert. Diese und ähnliche Studien machten darüber hinaus Verbesserungspotenziale vor allem für die Bereiche Hinweisgeberschutz³⁰, Lobbyregulierung und Interessenkonfliktmanagement³¹, Geldwäsche und Firmensanktionen³² deutlich.

Offenheit und Transparenz

In unabhängigen Evaluationen und vergleichenden Studien zu Transparenz und Offenheit tendiert Deutschland zu Platzierungen leicht unter dem Durchschnitt. Eine dieser Studien, die Globale Bewertung von Informationsrechten (Global Right to Information Rating), untersucht die allgemeine Stärke des anwendbaren Rechtsrahmens mittels 61 Indikatoren. In der Aktualisierung für 2018 erreichte Deutschland 54 von 150 möglichen Punkten und rangierte damit auf Platz 116 von 123 untersuchten Ländern.³³

In einer anderen vergleichenden Untersuchung, dem World Justice Project, welches eine Reihe von Kriterien wie die Online-Verfügbarkeit von Gesetzen und Daten, Informationsrechte, Bürgerbeteiligung und Beschwerdemechanismen in Augenschein nimmt, kommt Deutschland auf den 11. Platz von 35 untersuchten Ländern mit hohem Einkommensniveau.³⁴

Der Open Budget Index der NGO International Budget Partnership führt Deutschland in der Ausgabe von 2017 mit 69 von 100 möglichen Punkten als Land, das wesentliche Budgetinformationen öffentlich zur Verfügung stellt. Hohe Punktzahlen im Bereich Budgetaufsicht (80 von 100 Punkten) stehen einer geringeren Bewertung der Indikatoren für Bürgerbeteiligung (17 von 100 möglichen Punkten) gegenüber, die aber immer noch über dem globalen Durchschnitt von nur 12 Punkten in diesem Bereich liegt.³⁵

Im Open Data Barometer für 2018 erreichte Deutschland 58 von 100 möglichen Punkten, eine geringfügige Verbesserung von 2 Punkten gegenüber der ersten Evaluation im Jahr 2013. Damit rangiert Deutschland auf Rang 10 in der Kategorie der sogenannten 30 führenden Länder im Bereich offener Regierungsführung. Verbesserungspotenziale werden vor allem in den Bereichen soziale und politische Wirkkraft attestiert.³⁶

Diese Ergebnisse werden auch vom Open Data Maturity Index 2018 für die EU28+ Staaten im Allgemeinen bestätigt.³⁷ Hier rangiert Deutschland mit einem Ergebnis von 63% knapp unter dem Länderdurchschnitt.³⁸ Der durch eine Crowd-Sourcing-Methode erstellte Global Open Data Index für den Zeitraum 2016–2017 platziert Deutschland etwas unterhalb des Medians mit einem Ergebnis von 51% und damit auf Platz 24 von 94 untersuchten Ländern.³⁹

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass Deutschland in vergleichenden Studien relative gute Ergebnisse in den Bereich Open Data Richtlinien, Qualität und Aufsicht erzielt, diese guten Zahlen aber gleichzeitig relativiert werden durch weniger vorteilhafte Bewertungen bezüglich öffentlichem Bewusstsein, verfügbarer Kapazitäten und Datenverfügbarkeit zu Schlüsselthemen wie Grundbesitz, Wasserqualität oder Staatsausgaben.

Auf starke Schwankungen zwischen den Ergebnissen einzelner Bundesländer und der Bundesebene weist eine andere vergleichende Studie zu Transparenz innerhalb Deutschlands hin. Die Ergebnisse reichen von einigen Bundesländern ohne eigenes Informationsfreiheitsgesetz bis zum Stadtstaat Hamburg, dem mit 69 von 100 möglichen Punkten eine Führungsrolle bzgl. Transparenz der Verwaltung attestiert wird. Die Transparenz auf Bundesebene wird in diesem Kontext am unteren Ende des mittleren Drittels mit 38 von 100 Punkten eingestuft, mit Schwächen speziell in Bezug auf Informationsrechte und der proaktiven Veröffentlichung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen.⁴⁰ Die aktuelle (2012) offizielle Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes für den Bund kommt zu

dem Ergebnis, dass der Zugang erleichtert werden könnte, z.B. durch tiefgreifendere Begründungserfordernisse für Ausnahmen und geringere Gebühren für Auskünfte.⁴¹

Gemischte Ergebnisse für Transparenz und Offenheit spiegeln sich auch wieder in vergleichenden Analysen, die das Hauptaugenmerk auf die digitale Dimension von Regierungshandeln legen. Ein Vergleich von 35 entwickelten Volkswirtschaften sieht Deutschland auf Platz 17 im Bereich Digitalinnovation, der Kriterien zu digitalen Infrastrukturen und elektronischer Regierungsführung beinhaltet.⁴² Ein ähnliches Bild zeichnet ein umfragebasierter Vergleich der E-Government-Performanz Deutschlands mit der Schweiz und Österreich, in der nur 40 Prozent der Befragten in Deutschland angaben, eine elektronische Verwaltungsdienstleistung in Anspruch genommen zu haben während des 12-monatigen Berichtszeitraumes. Dieser Anteil ist leicht fallend im Vergleich zu den letzten Jahren und liegt unterhalb der entsprechenden Anteile für die zwei Referenzländer.⁴³

Günstige Gelegenheiten

Die gegenwärtige Legislaturperiode bietet zahlreiche Gelegenheiten, Fortschritte in allen Dimensionen offenen Regierungshandelns zu machen.

Zum Beispiel plant die Bundesregierung Ergänzungen zum Bundesinformationsfreiheitsgesetz, die Evaluation bestehender Gesetze für elektronisches Regieren und Open Data und bis 2020 die Errichtung eines Registers, das Unternehmen und Privatpersonen enthält, die wegen Korruption und anderen Delikten der Wirtschaftskriminalität verurteilt worden sind.⁴⁴ Darüber hinaus steht die Umsetzung der Ergänzungen zur 4. EU-Geldwäscherichtlinie an, welche auch Verbesserungen im Bereich der Transparenz wirtschaftlicher Eigentümer beinhaltet.

¹ Heise Online Webseite, <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Open-Government-Partnership-stösst-auf-Vorbehalte-1351744.htm>; und "Bundesregierung wartet bei Open Government noch ab," Zeit Online, 6. September 2011, <https://blog.zeit.de/open-data/2011/09/06/deutschland-beteiligung-international-opengov/>.

² Siehe z.B. den archivierten Newsticker "Aktuelles," Open Government Netzwerk Deutschland, <https://opengovpartnership.de/>.

³ Deutschlands Zukunft Gestalten: Koalitionsvertrag Zwischen CDU, CSU UND SPD, 2018 <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.

⁴ Anti-Corruption Summit. London 2016: Germany Country Commitments, 2016, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522833/Germany.pdf.

⁵ Deutsch-Französischer Ministerrat, 7. April 2016, http://www.deutschland-frankreich.diplo.de/IMG/pdf/dfmr_gemeinsame_erklarung_deu-2.pdf.

⁶ Bundesrepublik Deutschland, die Bundeskanzlerin, letter of intent, 30. November 2016, http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/LOI_Germany.jpg.

⁷ Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 12. März 2018, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>.

⁸ "Entwicklung der Öffentlichen Finanzen," Stabilitätspolitik, Bundesministerium der Finanzen, 18. April 2018, https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Stabilitätspolitik/Entwicklung_Oeffentliche_Finanzen/entwicklung_oeffentliche_finanzen.html.

⁹ Bernhard W. Wegener, "Der geheime Staat: Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht (Göttingen: Morango, 2006); Martin Ibler, "Zerstören die neuen Informationszugangsgesetze die Dogmatik des Deutschen Verwaltungsrechts?", in Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart: Festschrift für Winfried Brohm zum 70. (München: Beck, 2002): 405–19; Serge-Daniel Jastrow and Arne Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz: Kommentar (Heidelberg: V. Decker, 2006); Renate Mayntz, Soziologie der Öffentlichen Verwaltung (Heidelberg: C.F. Müller, 1985).

¹⁰ Herbert Kubicek, "Open Government – Der Zenit ist überschritten", Verwaltung & Management 23, no. 4 (2017): 202–12.

¹¹ IPSOS. Das Misstrauen ist groß. Ergebnisse einer internationalen Umfrage zu Vertrauen, Populismus und Politikverdrossenheit. 27. September 2018, https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-09/ipsos-pi_populismus_sept2018.pdf.

¹² Bertelsmann Foundation, Schwindendes Vertrauen in Politik und Parteien, 2019.

¹³ Deutsches Grundgesetz: <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>.

¹⁴ Artikel 20(2) führt aus: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt."

¹⁵ Artikel 17 führt aus: "Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden."

¹⁶ Verwaltungsverfahrensgesetz, § 25, <https://www.buzer.de/gesetz/1586/a22529.htm>.

-
- ¹⁷ Siehe Einführungstext zur Verpflichtung 8 im deutschen nationalen Aktionsplan: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ogp-aktionsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- ¹⁸ Christina Benighaus, Gisela Wachinger, and Ortwin Renn, eds. Bürgerbeteiligung: Konzepte und Lösungswege für die Praxis (Frankfurt: Wolfgang Metzner Verlag, 2017).
- ¹⁹ Christian Waldhoff, "Der Finanzvorbehalt", in Perspektiven und Grenzen "Direkter Demokratie," eds, Ralf Thomas Baus and Tobias Montag (Sankt Augustin: Konrad-Adenauer Stiftung, 2012), <https://waldhoff.rewi.hu-berlin.de/doc/lehre2012ws/rsr/Finanzvorbehalte-KAS-neu.pdf>; Gebhard Kirchgässner, "Finanzpolitische Konsequenzen Direkter Demokratie", in Direkte Demokratie, (Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2015), 149–62.
- ²⁰ "Leitniendialog für gute Bürgerbeteiligung in Köln" Stadt Köln, <https://leitniendialog.stadt-koeln.de>.
- ²¹ "Bürgerbeteiligung" Stadt und Verwaltung, Karlsruhe, <https://www.karlsruhe.de/b4/buergerengagement/buergerbeteiligung.de>.
- ²² Bürgerservice und Verwaltung, Stadt Leipzig, <https://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/buergerbeteiligung-und-einflussnahme/leipzig-weiter-denken/informieren/>.
- ²³ "Gießen," Netzwerk Bürgerbeteiligung, <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/einzelsicht-leitlinien/article/giessen/>.
- ²⁴ "Sammlung kommunaler Leitlinien und Empfehlungen zur Bürgerbeteiligung", Netzwerk Bürgerbeteiligung, <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/>.
- ²⁵ "Germany," Civicus Monitor, <https://monitor.civicus.org/country/germany/>.
- ²⁶ "Germany Profile," Freedom in the World 2018, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/germany>.
- ²⁷ Dietmar Neuerer, "Nicht alles perfekt, aber vieles gut", Handelsblatt, 13. Dezember 2018, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gesetz-gegen-hass-im-netz-nicht-alles-perfekt-aber-vieles-gut-justizministerium-zeigt-sich-zufrieden-mit-dem-netzdg/23752306.html?ticket=ST-26283-HqeFLloSDZdbHPaUJxdA-ap5>.
- ²⁸ Zur Übersicht siehe z.B. GAN Business Anti-Corruption Portal entry for Germany: <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/germany/>.
- ²⁹ Transparency International National Integrity System Analysis 2012.
- ³⁰ Council of Europe, Compliance Report Germany. Fourth Evaluation Round GrecoRC4(2017)1, 2017.
- ³¹ "Germany Profile," Freedom in the World Report 2018, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/germany>.
- ³² Transparency International Deutschland, Geldwäsche bei Immobilien in Deutschland (Berlin: Transparency International Germany, 2018).
- ³³ "Country Data," Global Right to Information Rating, 2018, <https://www.rti-rating.org/country-data/>; "Transparenzranking," Open Knowledge Foundation, 2017, <https://transparenzranking.de/>.
- ³⁴ "Germany," World Justice Project Rule of Law Index, 2017, <http://data.worldjusticeproject.org/pdf/rule-of-law-index-DEU.pdf>.
- ³⁵ "Germany," Open Budget Survey, International Budget Partnership, 2017, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=de>.
- ³⁶ "Germany," Country Detail, Open Data Barometer, World Wide Web Foundation, 2018, https://opendatabarometer.org/country-detail/?_year=2017&indicator=ODB&detail=DEU.
- ³⁷ EU28 und Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz.
- ³⁸ European Data Portal, Open Data Maturity in Europe (Brussels: European Union, 2018).
- ³⁹ Global Open Data Index, Open Knowledge International, 2017, <https://index.okfn.org/>.
- ⁴⁰ Open Knowledge Foundation und Mehr Demokratie. Transparenz Ranking 2017, <https://transparenzranking.de/static/files/ifg-ranking.pdf>.
- ⁴¹ Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes. Informationsfreiheitsgesetz des Bundes http://www.föv-speyer.de/files/de/fbpdf/_vti_cnf/InGFA/Ab-schlussberichte/AB_Informationsfreiheitsgesetz.pdf.
- ⁴² Marion A. Weissenberger-Eibl et al., Innovationsindikator 2017: Schwerpunkt Digitale Transformation [Innovation Indikator 2017: Focus Digital Transformation] (Berlin: ZEW-Gutachten und Forschungsberichte, 2017), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/168445/1/897044894.pdf>.
- ⁴³ Initiative D21, E-Government Monitor 2018, <https://www.egovernment-monitor.de/die-studie/2018.html>.
- ⁴⁴ Deutscher Bundestag, Strategie und Umsetzung der Open Government Partnership, von Open Data, Transparenz und Bürgerbeteiligung, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage 19/3555, Drucksache 19/4026 – 2708.18 (2018); und Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 12. März 2018, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1.

III. Koordination und Multi-Stakeholder-Prozess

Das Bundesministerium des Innern koordinierte Deutschlands OGP-Teilnahme in der Anfangsphase und wirkte federführend an der Entwicklung des ersten Aktionsplanes mit. Im Juli 2018 wurde die OGP-Koordination ins Bundeskanzleramt transferiert. Obwohl kein Multi-Stakeholder-Forum im formalen Sinne existierte, hat die Regierung den Konsultationsprozess in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen VertreterInnen durchgeführt. Einer der Hauptansprechpartner aufseiten der Zivilgesellschaft war das Open Government Netzwerk. Während die Zivilgesellschaft eine sehr lange Liste von Vorschlägen für Verpflichtungen zusammenstellte, reflektieren die im Aktionsplan enthaltenen Verpflichtungen primär Aktivitäten, die die Regierung als umsetzbar erachtete und mit ihren eigenen Prioritäten im Einklang stehen.

3.1 Koordination

Dieser Abschnitt beschreibt die OGP-Koordinationsstrukturen und den relevanten institutionellen Kontext in Deutschland.

Die federführende Koordination und die Funktion des offiziellen Nationalen Ansprechpartners (PoC) für OGP in Deutschland wird vom Referat 623 im Bundeskanzleramt wahrgenommen. Referat 623 ist eine Unterabteilung der Abteilung 6 *Politische Planung, Innovation und Digitalpolitik, Strategische IT-Steuerung*. Referat 623 nimmt diese Funktion seit Juli 2018 wahr und hat sie zu diesem Zeitpunkt von einer Unterabteilung des Bundesinnenministeriums übernommen. Dieser Transfer fand vor dem Hintergrund einer allgemeinen Umstrukturierung zu Beginn der neuen Legislaturperiode nach den Bundestagswahlen im September 2017 statt. InterviewpartnerInnen sowohl auf Regierungs- als auch auf Zivilgesellschaftsseite betrachteten diesen Wechsel in der Verantwortlichkeit als größtenteils ebenbürtig, da anfänglich ohne Auswirkungen auf Personalressourcen, Budget oder Aufgabenumfang.¹

Die neue Verankerung im Kanzleramt gewährleistet nicht dieselbe Nähe zu Kernverpflichtungen im Open-Data-Bereich, die weiterhin im Innenministerium koordiniert werden. Gleichzeitig aber bietet das Kanzleramt mit seiner ressortübergreifenden und strategiefokussierten Koordinationsfunktion eine gute Basis für die Ausarbeitung und Umsetzung von interministeriellen und zukunftsorientierten Initiativen, wie z.B. nationale OGP-Aktionspläne.

Der nationale OGP-Ansprechpartner (PoC) fungiert als Knotenpunkt für alle interne und externe Kommunikation bzgl. der OGP. Der PoC steht in direkter Verbindung mit designierten OGP-Kontaktpunkten auf Unterabteilungsebene in anderen Bundesministerien, die für einzelne Verpflichtungen im nationalen Aktionsplan zuständig sind. Informationen zu diesen designierten Kontaktpunkten in einzelnen Ministerien beinhalten E-Mail-Kontaktdaten für die jeweils verantwortlichen MitarbeiterInnen (wo verfügbar) oder zu den Unterabteilungen, die für die einzelnen OGP-Verpflichtungen zuständig sind. Diese Kontaktpunkte in anderen Ministerien tragen zur gemeinsamen Entwicklung und zum Monitoring des Aktionsplanes bei und koordinieren die Umsetzung der Verpflichtung(en), für die ihr Ministerium verantwortlich ist.²

Fast alle interviewten VertreterInnen aus Regierung und Zivilgesellschaft bewerteten die Kommunikation zwischen und mit den beteiligten Kontaktpunkten als bedarfsgerecht.³ Der PoC nahm proaktiv an vielen der monatlichen Telefonkonferenzen teil, die vom zivilgesellschaftlichen Open Government Netzwerk zum Zwecke des offenen Informationsaustausches organisiert werden.⁴ Alle InterviewpartnerInnen beschrieben den PoC als sehr zugänglich und engagiert. Gleichzeitig aber wurde die Erreichung des angestrebten Maßes an Proaktivität erschwert durch die personelle Ausstattung des PoC mit nur einer Vollzeitstelle, die knapp bemessenen Zeitfenster wegen der langen Regierungsbildungsphase und die umfangreichen Abstimmungserfordernisse innerhalb der Regierung. Um einen robusteren Ko-Kreationsprozess zu erreichen, ist es nötig, aktiver auf neue AkteurInnen jenseits des Open-Data-Feldes und außerhalb des Einzugsbereiches von Berlin zuzugehen und diese in den OGP-Prozess einzubinden.

MitarbeiterInnen der Bundesregierung nehmen regelmäßig an OGP und anderen nationalen und internationalen Veranstaltungen im Bereich offenen Regierungshandelns teil. Die Beteiligung auf politischer Führungsebene ist jedoch begrenzt. Der damalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière führte die deutsche Delegation 2016 beim OGP-Gipfel in Paris an und übergab die offizielle deutsche Absichtserklärung zur OGP-Teilnahme,⁵ unterschrieben von Bundeskanzlerin Angela Merkel.⁶

Ein Vertreter auf Staatssekretärebene nahm am European Open Government Leaders Forum 2018 teil. Der erste deutsche Aktionsplan wurde im August 2018 vom Bundeskabinett verabschiedet, und auf gleicher Ebene fand eine kurze Diskussion des von der Regierung aufgelegten OGP-Zwischenberichtes⁷ im November 2018 statt.⁸ Die formale Verantwortung für Deutschlands OGP-Teilnahme war während der Zuständigkeit des Bundesinnenministeriums auf Staatssekretärebene angelegt und wechselte nach Übergabe an das Bundeskanzleramt im Juli 2018 zu einem Staatsminister mit besonderen Aufgaben und Leiter des Bundeskanzleramtes.⁹ MitarbeiterInnen auf Arbeitsebene im Referat 623 koordinieren das OGP-relevante Tagesgeschäft.¹⁰

Das direkt für die OGP-Koordination zugeteilte Budget belief sich für 2018 auf 285.000 Euro.¹¹ Dieser Betrag wird planmäßig wie am 9. November verabschiedet für das Haushaltsjahr 2019 signifikant auf 1.085.000 Euro steigen.¹² Dieser speziell für die OGP-Teilnahme ausgewiesene Haushaltsposten umfasst die OGP-Teilnahmegebühren und allgemeine Koordinationskosten. Personalkosten (2018 eine Vollzeitstelle) sind darin im Einklang mit der deutschen Budgetpraxis nicht enthalten, sondern werden allgemein im Personalbudget verbucht. Die Budgets der anderen an der OGP-Umsetzung beteiligten Ministerien beinhalten keine explizit ausgewiesenen OGP-Posten, aber enthalten unter anderen Titeln die erforderlichen Budgetzuweisungen zur OGP-Umsetzung für Open Data und andere mit dem Aktionsplan in Verbindung stehende Aktivitäten.¹³

3.2 Der Multi-Stakeholder-Prozess während der Entwicklung des Aktionsplanes

Im Jahr 2017 verabschiedete die OGP die Leitlinien zu Teilnahme und Ko-Kreation zur Förderung der zivilgesellschaftlichen Teilnahme in allen Phasen des OGP-Entwicklungszyklus. Alle teilnehmenden Staaten sind angehalten, sich an diese Leitlinien zu halten, die dazu dienen, die Ambitionen und Qualität der Teilnahme während der Entwicklung, Umsetzung und Überprüfung der nationalen Aktionspläne stetig zu erhöhen. Die OGP-Governance-Statuten stellen ebenfalls spezielle Anforderungen bzgl. Teilnahme und Ko-Kreation, die Staaten und andere Entitäten bei der Entwicklung und Umsetzung ihrer Aktionspläne erfüllen müssen, um im Einklang mit dem OGP-Prozess zu handeln. Deutschland hat **nicht im Widerspruch** zum OGP-Prozess gehandelt.¹⁴

Annex I enthält einen Überblick über Deutschlands Performanz bezüglich der Umsetzung der Standards zu Ko-Kreation und Teilnahme während der Entwicklung des Aktionsplanes.

Tabelle 3.1: Der Grad öffentlicher Mitwirkung in einzelnen Phasen der Entwicklung des Aktionsplanes

Der UBM hat für die OGP den Ansatz „Spektrum der Beteiligung“ der Internationalen Vereinigung für Öffentliche Beteiligung“ [International Association for Public Participation (IAP2)] adaptiert.¹⁵ Dieses Spektrum beschreibt und klassifiziert die möglichen Ausprägungen der öffentlichen Beteiligung am Aktionsplan. Im Einklang mit den Prinzipien des OGP sollten die meisten Staaten die Einstufung „Zusammenarbeit“ anstreben.

Grad der Mitwirkung der Öffentlichkeit		Zutreffend für die Entwicklungsphase des Aktionsplanes
Ermächtigung	Die Regierung übergibt Entscheidungsbefugnisse an RepräsentantInnen der Öffentlichkeit.	
Zusammenarbeit	Ein iterativer Dialog fand statt UND die Öffentlichkeit hat die Agenda mitentwickelt.	
Einbezug	Die Regierung informierte, wie öffentliche Eingaben berücksichtigt worden sind.	✓
Konsultation	Die Öffentlichkeit konnte Eingaben machen.	
Information	Die Regierung stellte der Öffentlichkeit Informationen zum Aktionsplan zur Verfügung.	
Keine Konsultation	Keine Konsultation	

Multi-Stakeholder-Forum

Die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den OGP-Prozess in Deutschland richtet sich nicht exakt am definierten Format der Ko-Kreation aus, sondern kann angemessener als zwei-seitiger Konsultationsprozess bezeichnet werden.

Wie in der folgenden Beschreibung zum Ausdruck kommt, gibt es jenseits der Vernetzung des Kontaktpunktes eher beschränkt direkten Austausch zwischen VertreterInnen der Zivilgesellschaft und der Regierung im Rahmen von OGP-bezogenen Veranstaltungen.

Das Open Government Netzwerk (OGN) ist aufseiten der Zivilgesellschaft einer der Hauptsprechpartner für die OGP-Koordinierungsstelle der Regierung. Da das OGN einen beträchtlichen Teil des zivilgesellschaftlichen Engagements im OGP-Prozess koordiniert, ist es angemessen, die Arbeitsweise und Organisation dieses Netzwerkes näher darzustellen.

Das OGN formierte sich 2011 (damals und bis 2017 unter dem Namen Open Government Arbeitskreis) als eine lose Vereinigung mit dem Ziel, Open Government in Deutschland zu fördern und eine Teilnahme in der OGP anzustoßen. Nach dem Stand Ende 2018 wirken im OGN mehr als 25 Organisationen und 130 individuelle TeilnehmerInnen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Denkfabriken mit. Die Teilnahme ist gebührenfrei und soll keine Interessenkonflikte beinhalten.

Die Teilnahme ist sowohl online als auch in direkten Treffen möglich. Neue Teilnahmestrukturen, die im Jahr 2018 eingeführt wurden, sehen vor, dass die TeilnehmerInnen eine fünf- bis siebenköpfige Strategieguppe auswählen, welche in ihrer zweijährigen „Amtszeit“ die OGP nach außen vertreten und die strategische Ausrichtung und Weiterentwicklung vorantreiben¹⁶ Die OGN-Statuten regeln die allgemeine Arbeitsweise.¹⁷ Das OGN besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern ist auf beschränkte Zeit bei einer seiner teilnehmenden Organisationen angesiedelt, gegenwärtig bei der Open Knowledge Foundation (OKF), die einen Koordinator und Büroraum stellt. Ein festgeschriebener Rotationszyklus für diese Hostingfunktion besteht nicht. Der Koordinator führt das OGN-Tagesgeschäft, einschließlich einer elektronischen Verteilerliste, einer monatlichen Telefonkonferenz (Zusammenfassung online verfügbar¹⁸) und gelegentlichen Treffen im Rahmen von Open Government bezogenen Konferenzen und Ereignissen.¹⁹

Eine Webseite (<https://opengovpartnership.de/>) kuratiert Materialien zu offener Regierungsführung und OGP und dokumentiert einen großen Teil der Abstimmung und Eingaben der Zivilgesellschaft

zum OGP-Prozess. Die Webseite und der angeschlossene Twitteraccount ([@OpenGovGermany](#)) dienen auch der breiteren Öffentlichkeitsarbeit und Mobilisierung.

Ein großer Teil der zivilgesellschaftlichen OGN-TeilnehmerInnen und -ExpertInnen kommt aus dem Transparenz-, Open-Data- und Technologie-Umfeld, während AkteurInnen aus anderen zivilgesellschaftlichen Bereichen weniger sichtbar sind. Interviews mit drei bekannten deutschen NGOs – zwei davon zu den größten in Deutschland zählend – förderten mögliche Gründe für diese Zurückhaltung zutage: Die InterviewpartnerInnen verwiesen auf den geringen Bekanntheitsgrad und wenig offensichtliche thematische Anknüpfungspunkte. Obwohl bestimmte Aspekte von offener Regierungsführung und Open Data als durchaus potenziell sehr relevant für die Arbeit dieser Organisationen angesehen wurden, gaben alle drei befragten RepräsentantInnen an, nur wenig über internationale oder nationale OGP-Aktivitäten zu wissen. Des Weiteren erachteten sie es als notwendig und wünschenswert, eine stärkere Verbindung zwischen den Themenfeldern herzustellen und überzeugende, praktische Argumentationshilfen an die Hand zu bekommen, inwiefern offene Regierungsführung für die thematischen Ziele ihrer Organisationen relevant ist und welche einfachen Mitwirkungsmöglichkeiten bestehen.²⁰

Das OGN basiert auf ehrenamtlichem Engagement und der Unterstützung seiner TeilnehmerInnen. Die interviewten TeilnehmerInnen gaben an, angesichts der knappen Ausstattung mit der Kommunikations- und Koordinationsleistung des OGN zufrieden zu sein. Gleichzeitig aber identifizierten sie den Mangel an adäquaten Mitteln und Personal als die zentralen Hindernisse für ein ambitionierteres Wirken des OGN und forderten eine Ausdehnung des Wirkungskreises über Berlin und einige regionale „Hotspots“ (z.B. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen) hinaus, in denen Open Government und OGP-Aktivitäten regelmäßig stattfinden. Eine Ausweitung solcher Aktivitäten in andere Regionen und Städte Deutschlands wurde des Weiteren als notwendig und wünschenswert erachtet, um die ganze Bandbreite von Open-Government-Aktivitäten und AkteurInnen, die über ganz Deutschland verstreut sind, in den OGP-Prozess einzubinden.

Teilnahme und Engagement während der Entwicklung des Aktionsplanes

Die Entwicklung von Deutschlands Aktionsplan fiel zeitlich mit der Wahlkampfphase zu den Bundestagswahlen 2017 zusammen. Diese Wahlen zogen eine relative lange Phase der politischen Unsicherheit und anstehenden Neuordnung des Regierungsapparates nach sich, was wiederum die Bereitschaft zu schnellen Entscheidungen, weitreichenden Verpflichtungen oder zur Errichtung neuer institutioneller Mechanismen einschränkte. Vor diesem Hintergrund und auch angesichts knapper Ressourcen und Personalausstattung griff die Bundesregierung auf etablierte Mechanismen der internen Koordination und Konsultation mit der Zivilgesellschaft zurück. Angesichts der Umstände erachtet die Regierung diesen Ansatz als am besten durchführbar. Gleichzeitig muss allerdings auch angemerkt werden, dass vonseiten der Zivilgesellschaft seit geraumer Zeit detaillierte und konstruktive Vorschläge vorgelegt worden sind, wie ein Prozess der Ko-Kreation praktisch ausgestaltet und umgesetzt werden könnte.²¹

Der PoC initiierte am 17. Februar 2017 einen Stakeholderdialog, schrieb zu diesem Zwecke mehr als hundert Organisationen und Einzelpersonen direkt an und lancierte eine öffentliche Einladung auf Webseite und sozialen Medien. Das Open Government Netzwerk unterstützte diese öffentliche Bekanntmachung und half beim Koordinieren und Bündeln der Eingaben vonseiten der Zivilgesellschaft. Das OGN unterstützte das Sammeln von Feedback und Empfehlungen von c.a. 60 TeilnehmerInnen, die sich in 12 thematischen Clustern zusammengefunden hatten.²² Interviews mit einer Reihe von TeilnehmerInnen an diesem Prozess ergaben, dass diese Synthese der Zivilgesellschaftseingaben unter beträchtlichem Zeitdruck stattfand und deshalb keine weitere Abstimmung und gemeinsame Auswahl/Zusammenführung von Empfehlungen mehr durchgeführt werden konnten. Am 23. März 2017 sandte das OGN dementsprechend einen 97-seitigen Bericht mit 270 Empfehlungen an die Regierung. Alle InterviewpartnerInnen, sowohl aufseiten der Zivilgesellschaft als auch Seiten der Regierung, werteten diese Liste von Vorschlägen als „sehr lang“ und meinten, es sei sehr schwierig, sie in dieser Form in konkrete Prioritäten umzuwandeln.

Allerdings merkten einige Befragte aus der Zivilgesellschaft auch an, dass es nützlich war, einen so umfangreichen Katalog von Vorschlägen in dieser ersten Konsultationsrunde zusammenzustellen, um

einen breiten Überblick zu schaffen, der dann als Basis für den weiteren Verlauf des OGP-Prozesses dienen konnte.²³

Am 30. Mai schickte der PoC einen Brief an das OGN mit einer kurzen Zusammenfassung der Bewertung der eingereichten Vorschläge aufseiten der Regierung. Diese Bewertung gruppierte die Vorschläge entsprechend ihrer unmittelbaren Relevanz, Übereinstimmung mit dem Aufgabenbereich der Bundesregierung, Machbarkeit ohne Gesetzesänderungen und weiteren Diskussions- und Erklärungsbedürftigkeit. Ein Anhang mit weiteren Erklärungen wies auch auf Ideen hin, die in gleicher oder ähnlicher Form bereits als existent eingeschätzt wurden.²⁴

Zwei Tage später, am 1. Juni, bot der PoC der Zivilgesellschaft die Gelegenheit, die Bewertung in einem zweieinhalbstündigen Treffen zu erörtern.²⁵ Das OGN veröffentlichte die Ankündigung dieses Treffens zehn Tage vorher auf seiner Webseite, nachdem es relativ kurzfristig davon in Kenntnis gesetzt worden war.²⁶

Im Anschluss an einen internen Erörterungs- und Abstimmungsprozess verabschiedete das Bundeskabinett den Aktionsplan, der am 16. August dann der Öffentlichkeit vorgestellt wurde.

Wie dieser Zeitablauf andeutet, gab es für die Zivilgesellschaft nur begrenzt Zeit und Gelegenheit, die Regierungsbewertung der eingereichten Ideen zu kommentieren. Darüber hinaus gab es keine Gelegenheit, eine Entwurfsversion des Aktionsplanes zu diskutieren. Aus diesen Gründen, und auch weil die Beteiligung von RegierungsvertreterInnen in der vorgelagerten Konsultation mit der Zivilgesellschaft eher eingeschränkt war, erscheint es angemessen, die Entwicklung des ersten Aktionsplanes als einen zweiseitigen, vom PoC koordinierten Konsultationsprozess zu beschreiben. Dieser beinhaltete auf der einen Seite einen Dialog mit der Zivilgesellschaft und auf der anderen Seite interne, ressortübergreifende Erörterungen und Abstimmungen, letztere dabei mit Vorrang hinsichtlich Auswahl der Verpflichtungen und Entscheidungsfindung.

Es sollte gleichzeitig aber darauf hingewiesen werden, dass eine Reihe von Interviews mit den Verantwortlichen in einzelnen Ministerien ergaben, dass einige der ausgewählten Verpflichtungen zumindest teilweise auf schon lange bestehenden Austausch mit zivilgesellschaftlichen Gruppen in den jeweiligen thematischen Fachbereichen der Ministerien aufbauten.²⁷ Dieser fachbezogene Austausch fand und findet außerhalb des eigentlichen OGP-Prozesses und außerhalb der Entwicklung des Aktionsplanes statt. Das heißt also im Gesamtzusammenhang, dass dem Aktionsplan weitere Elemente und Momente des Austausches mit der Zivilgesellschaft, einige davon auch als Multi-Stakeholder-Prozesse ausgelegt, zugrunde lagen. Ein Beispiel dafür ist Verpflichtung 5 und die Multi-Stakeholder-Gruppe im Rahmen der Transparenzinitiative Rohstoffsektor (Extractive Industries Transparency – EITI), welche schon vor dem Beginn der deutschen OGP-Teilnahme bestand. Größtenteils jedoch sind solche Austauschprozesse auf Ebene einzelner Ministerien und Themenfelder nicht voll formalisiert und nicht im Rahmen der OGP und der Entwicklung des Aktionsplanes dokumentiert.

Wie bereits erwähnt fiel der offizielle zweiseitige Konsultationsprozess für den OGP-Aktionsplan mit dem Ende einer Legislaturperiode zusammen, was die Entwicklung von ambitionierteren Verpflichtungen mit politischer Relevanz eher unwahrscheinlich machte. Das Ergebnis waren deshalb Verpflichtungen, die Aktivitäten und Vorhaben widerspiegeln, die von den jeweiligen Ministerien bereits geplant wurden und durch Einbeziehung in den Aktionsplan zusätzliche Sichtbarkeit erlangten und einen ergänzenden Rahmen für das Monitoring und die Rechenschaftslegung erhielten.

Empfehlungen bzgl. Ko-Kreation und Teilnahme im Entwicklungsprozess

Deutschland hat nachweislich gute Leistungen in den Bereichen Zugänglichkeit und Kommunikation des designierten OGP-Kontaktpunktes mit der Zivilgesellschaft gezeigt, vor dem Hintergrund knapper Ressourcen und einiger Planungsunsicherheiten in der Phase der Wahlen und Regierungsbildung. Ein ähnliches Bild ergibt sich aufseiten der Zivilgesellschaft mit als relativ gut einzustufenden Leistungen in den Bereichen Koordination, Konsultation und öffentlicher Dokumentation dieser Prozesse vor dem Hintergrund eingeschränkter Ressourcen und der erheblichen Schwierigkeit, Abstimmungsarbeit über verschiedene Ebenen eines föderal-differenzierten Systems durchzuführen.

Verbesserungspotenziale liegen in einer breiteren und stärkeren Einbindung von RegierungsvertreterInnen in den Dialog mit der Zivilgesellschaft, verstärkten Anstrengungen, AkteurInnen jenseits von

Technologie, Daten und Transparenz anzusprechen und zu beteiligen sowie mehr Zeit und zusätzliche Feedbackstufen für den Entwurfsprozess des nationalen Aktionsplanes zu berücksichtigen.

Um die Leistungen in diesen Bereichen auszubauen, macht der UBM-Gutachter folgende Empfehlungen:

Verbesserungen im Ko-Kreationsprozess, aber dezentral und pragmatisch

Wie bereits erwähnt baut der Entwicklungsprozess gegenwärtig auf einer zweiseitigen Konsultation auf. Der Gutachter schlägt allerdings nicht vor, einen neuen allumfassenden Ko-Kreationsmechanismus einzurichten, da dies wahrscheinlich ein zeitraubendes Unterfangen mit unklaren Erfolgsaussichten und überschaubarem Mehrwert werden würde. Stattdessen wird empfohlen, durch die folgenden vier gezielten Interventionen die existierende Konsultationsarchitektur in den thematischen Unterbereichen in Richtung genuiner Ko-Kreation auszubauen:

- Stärkung und stärkere Berücksichtigung von bereits existierenden Konsultations- und Dialogprozessen mit der Zivilgesellschaft, die bereits in vielen Themenbereichen der Aktionsplansverpflichtungen in den beteiligten Ressorts angewendet werden, ohne aber gegenwärtig explizit Bezug auf den Open-Government-Prozess zu nehmen (z.B. in den Bereichen Rohstofftransparenz, Transparenz in der Entwicklungs- und Genderpolitik oder Geodaten).
- Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Gutachter, dass die beteiligten Ministerien a) ihre eigenen zivilgesellschaftlichen Konsultationen und Mitwirkungsmöglichkeiten auch über OGP-Kanäle bewerben, auch wenn der Schwerpunkt im Einzelnen nicht explizit auf offener Regierungsführung liegt; b) Experten für offene Regierungsführung einen Platz auf der Rednerliste anbieten, um die Dimension offener Regierungsführung in die Fachthematik einzubringen; und c) einen OGP-bezogenen Konsultationsmechanismus in ihrem spezifischen Ressortbereich einzuführen.
- Eine substantielle Ausweitung der Anstrengungen, MitarbeiterInnen von Ministerien direkt in den OGP-Dialog mit der Zivilgesellschaft einzubeziehen. Dies sollte nicht die interne, ressortübergreifende Abstimmung und Koordination ersetzen, welche fortgesetzt werden sollte. Vielmehr geht es darum, den direkten Austausch zwischen VertreterInnen der Ministerien und der Zivilgesellschaft zu verbreitern.
- Erarbeitung eines differenzierteren und zeitlich großzügiger bemessenen OGP-Konsultationsprozesses, der es erlaubt, mindestens eine (idealerweise aber zwei oder mehr) Runden von Kommentaren zu geplanten Verpflichtungen im Entwurfsstadium zu berücksichtigen. Die Regierung veröffentlichte eine knappe Erklärung, wie die 270 eingereichten Ideen in 26 berücksichtigungswerte Vorschläge destilliert wurden, und dieser Selektionsprozess hätte eine genauere Prüfung verdient. Es muss allerdings auch anerkannt werden, dass die sehr hohe Anzahl von eingereichten Ideen einer tieferen Auseinandersetzung im Wege stand. Nichtsdestoweniger bleibt anzumerken, dass es keine zusätzliche substantielle Gelegenheit für die Zivilgesellschaft gab, sich in den Auswahlprozess direkt einzubringen. Desgleichen war es nicht möglich, wirksam Feedback abzugeben zu den 15 endgültigen Verpflichtungen, die aus dem internen Abstimmungsprozess hervorgingen und in den Aktionsplan Einzug fanden.
- Erwägung von praktischen Maßnahmen, den geographischen Wirkungsbereich für alle Beteiligungsmaßnahmen über Berlin hinaus auszudehnen.

Umorientierung von Open-Government-Mobilisierungsstrategien vom „Nach-drinnen-Einladen“ zum „Nach-draußen-Hinaustragen“

Wie viele thematische Felder mit Querschnittscharakter befindet sich der Themenkreis Open Government in einem kontinuierlichen Spannungsfeld zwischen Überspezialisierung (mit dem Risiko, eine Fanveranstaltung für eine kleine Gruppe von Experten zu werden) und überbreiter Streuung (Mitmischen in zu vielen speziellen Themengebieten). Gerade in einem großen Land wie Deutschland mit einer stark ausdifferenzierten Landschaft politischer Themen und politischen Engagements ist diese Gratwanderung besonders schwierig.

Um das Potenzial von offenem Regierungshandeln und dessen Attraktivität für breitere Schichten der Zivilgesellschaft vollständig auszuschöpfen, bedarf es einer konkreten Auseinandersetzung mit Themen, die greifbar und direkt alltagsrelevant sind, zum Beispiel in den Bereichen Gesundheit, Erziehung und Umwelt.²⁸ Umgekehrt ist es auch erforderlich, Erfahrungen und Einsichten aus diesen Themenfeldern, die für offene Regierungsführung relevant sein könnten, zu sammeln und in einen OGP-bezogenen Lern- und Reflexionsprozess einzuspeisen. Solch eine Rückkoppelung kann dann die weitere Entwicklung von offener Regierungsführung sowohl konzeptionell als auch praktisch vorantreiben.

Gegenwärtig scheint Open Government in Deutschland eher näher am Pol der Überspezialisierung angedockt zu haben. Das ist im gewissen Sinne verständlich, da es sich anbot, die ursprüngliche Begeisterung um Digitalisierung und Daten auszunützen, um im Politikdiskurs und in vielen hochrangigen Technologieinitiativen Fuß zu fassen. Um in Zukunft das Thema offene Regierungsführung und OGP in Deutschland weiter voranzutreiben und nachhaltig zu verankern, sollte es nach Meinung des Gutachters vertiefte Auseinandersetzungen mit den sozialen, ökonomischen und politischen Herausforderungen geben. Im Einzelnen könnte es hilfreich sein, die strategische Ausrichtung des OGP-Prozesses (und offener Regierungsführung im Allgemeinen) daraufhin umzuorientieren, Aspekte von Open Government in andere Themenbereiche aktiv hineinzutragen und Verbindungen mit diesen jeweiligen Stakeholdergemeinden herzustellen und sich nicht vorrangig auf den Versuch zu konzentrieren, diese Stakeholder in ein spezielles Themenfeld und generische Prozesse der offenen Regierungsführung einzubinden.

Um diesen breiteren Ansatz umzusetzen, könnte es sinnvoll sein, von einem thematisch alles umfassenden Open-Government-Konsultationsprozess auf eine Reihe speziell themenbezogener Dialogmechanismen umzuschwenken. Solche Dialogprozesse könnten u.a. thematische Schwerpunkte in den Bereichen Gesundheit, Umwelt, zu sozialen Themen oder zu Antikorruption setzen. Dies dürfte es leichter machen, das Interesse und Engagement von wichtigen Zivilgesellschaftsgruppen in Deutschland jenseits der Technologie- und Open-Data-Themen zu gewinnen. Mit diesen thematisch ausdifferenzierten Schwerpunkten müssten diese neu dazukommenden Gruppen keine knappen Ressourcen in eine Reihe von genuinen OGP-Events investieren, die nur teilweise mit ihren thematischen Kerninteressen übereinstimmen.

¹ Basierend auf persönlichen Interviews mit folgenden Stakeholdern: zwei Vertreter der Zivilgesellschaft und zwei Regierungsvertreter. Das Budget wurde jedoch vor Kurzem signifikant erhöht, wie in nachfolgenden Abschnitten weiter erörtert wird.

² Wie die Regierung in ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage jedoch klarstellte, haben diese Kontaktpunkte keinen formalen Status in der Ressortabstimmung. Deutscher Bundestag, Strategie und Umsetzung der Open Government Partnership, von Open Data, Transparenz und Bürgerbeteiligung, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage 19/3555, Drucksache 19/4026 – 2708.18 (2018).

³ Mehr als 10 Interviews und Antworten in der Online-Umfrage von Vertreter*innen der Regierung und Zivilgesellschaft.

⁴ Für mehr Informationen zum OGN siehe Abschnitt 3.2.

⁵ "Signal für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln," Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 16. August 2017, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2017/08/ogp-aktionsplan.html>.

⁶ Bundesrepublik Deutschland, Die Bundeskanzlerin, letter of intent, 30. November 2016, http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/LOI_Germany.jpg.

⁷ "Zwischenbericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Ersten Nationalen Aktionsplans 2017–2019 im Rahmen der Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP), https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Internationales/Zwischenbericht_OGP_engl_Fassung.html?nn=10171370.

⁸ "Chancen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung nutzen," Gemeinsame Digitalpolitik, Die Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/chancen-für-bürger-unternehmen-und-verwaltung-nutzen-1550004>.

⁹ "Chancen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung nutzen," Gemeinsame Digitalpolitik, Die Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/chancen-für-bürger-unternehmen-und-verwaltung-nutzen-1550004>.

¹⁰ "Zwischenbericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Ersten Nationalen Aktionsplans 2017–2019 im Rahmen der Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP) https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Internationales/Zwischenbericht_OGP_engl_Fassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2

¹¹ Item 532 39-011 in Deutscher Bundestag, Haushaltsgesetz 2018, https://www.bundshaushalt.de/fileadmin/de.bundshaushalt/content_de/dokumente/2018/soll/Bundshaushaltsplan-2018-Haushaltsgesetz-2018.pdf.

-
- ¹² Item 532 05-011 in Deutscher Bundestag, Haushaltsgesetz 2019, Drucksache 19/3400, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/034/1903400.pdf>.
- ¹³ Ibid., s. auch Deutscher Bundestag, Strategie und Umsetzung der Open Government Partnership, von Open Data, Transparenz und Bürgerbeteiligung, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage 19/3555, Drucksache 19/4026 – 2708.18 (2018).
- ¹⁴ "Handeln im Widerspruch zum Prozess" bedeutet, dass das Land nicht den Anforderungen entsprochen hat in Bezug auf a) das "Einbeziehen" oder "Informieren" in der Entwicklungs- und Umsetzungsphase des Aktionsplanes und b) die Regierung unterlässt es, Informationen zum OGP Prozess zu bündeln, zu veröffentlichen und zu dokumentieren im Einklang mit den UBM-Richtlinien.
- ¹⁵ "IAP2's Public Participation Spectrum," IAP2, 2014, http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.
- ¹⁶ "Strategiegruppe des Netzwerks," Open Government Netzwerk Deutschland, <https://opengovpartnership.de/strategiegruppe-des-netzwerks/>.
- ¹⁷ Open Government Netzwerk Deutschland (OGN): Statuten, 2017, <https://opengovpartnership.de/files/2018/05/Statuten-Open-Government-Netzwerk.pdf>.
- ¹⁸ Archivierte Einträge sind abrufbar unter <https://pad.okfn.org/p/public-community-partnership>. Für die aktuelle Version siehe <https://pad.okfn.de/p/akogpde>.
- ¹⁹ Zum Beispiel das Netzwerktreffen in Köln im Rahmen der NRW Lokalen Open Government Konferenz, 4. September 2018, <http://oknrw.info/>.
- ²⁰ Bemerkungen von fünf InterviewpartnerInnen.
- ²¹ Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland, Gemeinsames Umsetzungskonzept für die Open Government Partnership Deutschland für die Zeit nach der Bundestagswahl 2013/14, 30. September 2013, <http://cdn.prepublish.org/img/ogp/OGP-DE-Umsetzungskonzept-2013-14.pdf>.
- ²² Herbert Kubicek, "Open Government. Der Zenit ist überschritten," *Verwaltung & Management* 23, no. 4 (2017): 202–12.
- ²³ Interviews mit zwei Vertretern aus der Zivilgesellschaft.
- ²⁴ Bundesministerium des Innern, Ideen der Zivilgesellschaft zum OGP-Aktionsplan, 30. Mai 2017, https://opengovpartnership.de/files/2017/06/Antwort_Bewertungsergebnis_OGP_Ideen_ZivilG_170530.pdf.
- ²⁵ "BMI Bewertung der Zivilgesellschaftlichen Empfehlungen für den Nationalen Aktionsplan OGP," Open Government Netzwerk Deutschland, 2. Juni 2017, <https://opengovpartnership.de/bmi-bewertung-der-zivilgesellschaftlichen-empfehlungen-für-den-nationalen-aktionsplan-ogp/>.
- ²⁶ "Fortführung des Dialogs zum Nationalen Aktionsplan OGP – Veranstaltung am 1. Juni 2017 im Bundesinnenministerium," Open Government Netzwerk Deutschland, 22. Mai 2017, <https://opengovpartnership.de/fortführung-des-dialogs-zum-nationalen-aktionsplan-ogp-veranstaltung-am-1-juni-2017-im-bundesinnenministerium>.
- ²⁷ Ein Interviewpartner erwähnte eine (zum Zeitpunkt des Interviews) kommende Veranstaltung, den Digitalen Sozialgipfel, als Beispiel für die Art von informellem Austausch mit der Zivilgesellschaft, die regelmäßig Anregungen für das Setzen von Prioritäten liefern <https://digital-social-summit.de>.
- ²⁸ Zum Hintergrund der Diskussion zu mittelbaren und unmittelbaren Politikzielen im Bezug auf Transparenz siehe z.B. David Pozen, "Transparency's Ideological Drift," *Yale Law Journal* 128, no. 1, (2018): 100-115.

IV. Verpflichtungen

Alle an der OGP teilnehmenden Regierungen entwickeln Aktionspläne mit konkreten Verpflichtungen für einen Zeitraum von zwei Jahren. Als Einleitung informieren die Regierungen über bereits existierende Anstrengungen im Bereich offener Regierungsführung, einschließlich spezieller Strategien und laufender Programme.

Die OGP-Verpflichtungen sollten den spezifischen Rahmenbedingungen und Herausforderungen des jeweiligen Landes angemessen sein. Darüber hinaus sollten diese OGP-Verpflichtungen auch relevant im Hinblick auf die Werte der OGP sein, die in den OGP Governance Statuten und der von allen teilnehmenden Staaten unterzeichneten Open Government Declaration dargelegt sind.¹ Indikatoren und Methodik des UBM-Prozesses sind im protokollarischen UBM-Handbuch vermerkt.² Im Folgenden werden die Schlüsselindikatoren, die dem UBM zugrunde liegen, kurz beschrieben:

- **Verifizierbarkeit:**
- **Nicht ausreichend spezifisch, um verifizierbar zu sein: Mangelt es den ausgeführten Zielen und Aktivitäten für die Verpflichtung, wie im Aktionsplan formuliert, an der notwendigen Klarheit und Konkretheit, um deren Erreichung in einer anschließenden Beurteilung objektiv verifizieren zu können?**
- **Ausreichend spezifisch: Sind die ausgeführten Ziele und Aktivitäten für die Verpflichtung, wie im Aktionsplan formuliert, ausreichend klar und konkret, um deren Erreichung in einer anschließenden Beurteilung objektiv verifizieren zu können?**
- **Relevanz:** Dieses Kriterium prüft die Relevanz der Verpflichtung im Hinblick auf die Werte der OGP. Basierend auf einer genauen Untersuchung der Beschreibung der Verpflichtung, wie im Aktionsplan dargestellt, wird die Relevanz anhand folgender Fragen geprüft:
 - **Transparenz/Informationszugang:** Wird die Regierung mehr Informationen öffentlich zur Verfügung stellen oder die Qualität der öffentlich zur Verfügung gestellten Informationen verbessern?
 - **Partizipation:** Wird die Regierung neue Möglichkeiten und Fähigkeiten für die Öffentlichkeit schaffen, auf Entscheidungen und Inhalte einzuwirken und Einfluss auszuüben bzw. werden existierende Möglichkeiten und Fähigkeiten in diesem Bereich verbessert?
 - **Rechenschaftspflicht:** Wird die Regierung neue Mechanismen schaffen, die es der Öffentlichkeit erlauben, öffentliche AmtsinhaberInnen für ihre Tätigkeiten in die Verantwortung zu nehmen bzw. existierende Mechanismen in diesem Bereich verbessern?
 - **Technology & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht:** Werden technische Innovation in Verbindung mit und für weitere Fortschritte in einem der drei anderen OGP-Werte genutzt?
- **Potenzielle Wirkung:** Dieses Kriterium untersucht die mögliche Wirkkraft der Verpflichtung, wenn umgesetzt wie im Aktionsplan beschrieben. Der UBM-Gutachter prüft die entsprechende Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan, um
 - die soziale, ökonomische, politische oder umweltbezogene Problemstellung, die die Verpflichtung begründet, zu identifizieren;
 - die Ausgangssituation der Problemlage zu Beginn des Aktionsplanes festzustellen;
 - den Grad der Verbesserung, Problemlösung abzuschätzen, den die voll umgesetzte Verpflichtung erreichen könnte.
- **Umsetzungsstand:** Diese Variable untersucht Fortschritt und Umsetzung der Verpflichtung und wird erst am Ende des Aktionsplanszyklus im UBM-Umsetzungsbericht evaluiert.
- **Hat die Verpflichtung eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?:** Diese Variable ist darauf angelegt, jenseits der Messung von Outputs und spezieller Zielerreichung eine Einschätzung vorzunehmen, inwieweit sich Regierungshandeln bzgl. der OGP-Werte

durch die Umsetzung dieser Verpflichtung verändert hat. Diese Variable wird erst am Ende des Aktionsplanszyklus im UBM-Umsetzungsbericht evaluiert.

Was zeichnet eine „potenziell herausragende“ (starred) Verpflichtung aus?

Eine potenziell herausragende Verpflichtung weist überdurchschnittliche Ambition und Umsetzungspotenzial auf. Vor diesem Hintergrund ist eine Verpflichtung gut, wenn sie die folgenden Dimensionen klar darstellt:

1. **Problemstellung:** Welches ist in größerem Zusammenhang die ökonomische, soziale, politische oder umweltbezogene Problemlage, die die Verpflichtung anspricht? Im Gegensatz zu einer Beschreibung, die nur auf ein Verwaltungsproblem hinweist. (z.B.: Ist „eine Misallokation von Wohlfahrtsleistungen“ ein hilfreichere Problembeschreibung als „Fehlen einer Webseite“?).
2. **Ausgangssituation:** Wie stellt sich der Status quo der Problemstellung zu Beginn des Aktionsplanes dar? (z.B. „26% aller öffentlichen Beschwerden über Korruption im Justizbereich werden gegenwärtig nicht bearbeitet.“)
3. **Veränderung:** Anstelle einer Beschreibung von Zwischenoutputs strebt die Umsetzung der Verpflichtung eine bestimmte Verhaltensänderung an? (z.B.: „Verdoppelung der Reaktionsrate auf Informationsanfragen“ ist ein aussagekräftigeres Ziel als „Veröffentlichung eines Leitfadens zur Reaktion auf Informationsanfragen“.)

Entsprechend dieser Kriterien weist Deutschland eine potenziell herausragende Verpflichtung auf:

- Verpflichtung 7: Open Data für intelligente Mobilität

Herausragende Verpflichtungen

Die Einstufung als „herausragende Verpflichtung“ (⊕) erfordert eine weiterführende Beurteilung und Erklärung, da solche Verpflichtungen von besonderem Interesse für die Leser des Berichtes sind und potenziell einen positiven Wettlauf (race to the top) für an der OGP beteiligte Staaten inspirieren können. Hervorragende Verpflichtungen werden als beispielhafte OGP-Verpflichtungen angesehen und müssen eine Reihe von Anforderungen erfüllen:

- Potenzial für herausragende Einstufung: Das Design der Verpflichtung muss verifizierbar, relevant für OGP-Werte und Potenzial transformativer Wirksamkeit aufweisen.
- Die Regierung muss während der Aktionsplansumsetzungsphase substanzielle Fortschritte im Verpflichtungsbereich gemacht haben und deshalb die Beurteilung „substanziell“ oder „vollständige Umsetzung“ erhalten haben.

Diese Variable wird erst am Ende des Aktionsplanszyklus im UBM-Umsetzungsbericht evaluiert.

Allgemeine Übersicht über die Verpflichtungen

Deutschlands erster Aktionsplan und die 15 darin enthaltenen Verpflichtungen legen die Schwerpunkte auf Open Data, Zugänglichkeit, Transparenz und soziale Themengebiete. Acht Verpflichtungen beziehen sich auf Open Data und Zugang zu Daten (z.B. bzgl. Geoinformationen, Verkehrsdaten, Akademische Veröffentlichungen in Zeitschriften, aber auch in Bezug auf den öffentlichen Bekanntheitsgrad und die Verfügbarkeit solcher Daten) und auf Transparenz (Rohstoffsektor, Entwicklungspolitik, Geschlechterparität in Führungspositionen). Eine zweite, kleinere Gruppe von Verpflichtungen strebt die Ausweitung von Schnittstellen zwischen Regierung und Zivilgesellschaft sowie Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten in den Bereichen Integration, Familienpolitik und Genderpolitik zu LGBTI-Themen an.

¹ “Open Government Partnership: Articles of Governance,” OGP, June 2012 (updated March 2014 and April 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf.

² “IRM Procedures Manual,” OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

I. Schaffung von Rahmenbedingungen für die OGP-Teilnahme

Beschreibung der Verpflichtung in Aktionsplan:

“Schaffung von Grundlagen zur Förderung von Open Government und zur Formalisierung der OGP-Teilnahme in Deutschland.”

Meilensteine:

- I.1 Beauftragung einer politikfeldübergreifenden Studie zur Potenzialanalyse von Open Government in der Bundesregierung
- I.2 Erarbeitung eines Konzepts für die Erstellung und Evaluierung künftiger OGP-Aktionspläne, mit
 - Zeitplan und Koordinierungsstrukturen
 - Bedarfs- und Aufwandserfassung
 - Einbeziehung der Anspruchsgruppen
 - Berücksichtigung von Ländern und Kommunen (Beschluss des IT-PLR auf seiner 22. Sitzung)
 - Öffentlichkeitsarbeit
- I.3 Einrichtung einer offiziellen deutschen OGP-Webseite mit Newsletter, Möglichkeit der Online-Beteiligung und Informationsangebot
- I.4 Implementierung des Konzepts (2.) mit Beginn der Erarbeitung des 2. Aktionsplans
- I.5 Erarbeitung eines Leitfadens „Wie geht Open Government in den Kommunen?“ aus dem Projekt „Modellkommune Open Government“
- I.6 Durchführung von Informationsveranstaltungen (regierungsintern und mit Anspruchsgruppen)
- I.7 Teilnahme an Veranstaltungen (u.a. OGP Global Summit) und relevanten Gremien (u.a. OGP Anti-Corruption Working Group) zur Vorstellung des dt. Aktionsplans und zum fachlichen Austausch national wie international.

Beginn: Juli 2017

Ende: Juni 2019

Übersicht Verpflichtung	Verifizierbarkeit		Relevanz für OGP-Werte (entsprechend Beschreibung der Verpflichtung)				Potenzielle Wirkung				Umsetzung				Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?				
	Nicht ausreichend spezifisch	Ausreichend spezifisch	Transparenz	Partizipation	Rechenschaftspflicht	Technologie & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht	Keine	Gering	Moderat	Transformativ	Noch nicht begonnen	Eingeschränkt	Substanziell	Abgeschlossen	Verschlechtert	Keine Veränderung	Geringfügig	Substanziell	Herausragend
I. In der Summe		✓	✓	✓				✓			Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				

Kontext und Zielsetzung

Gemäß dem Aktionsplan „besteht ein Bedarf an Begriffsklärungen sowie Informationsangeboten dazu, was die OGP-Teilnahme für Verwaltung und beteiligte Anspruchsgruppen bedeutet.“ Mehrere

InterviewpartnerInnen bestätigten, dass es einen Mangel an deutschsprachigen Werbe- und Lernmaterialien zu Open Government gebe.¹

Die Verpflichtungen arbeiten darauf hin, die Grundlagen für die institutionelle Ausgestaltung der OGP-Strukturen und -Prozesse zu schaffen. Die Verpflichtung räumt Verbesserungspotenziale auf dem Weg zu einem vollständig partizipativen Designprozess für den Aktionsplan ein und zielt darauf ab, die Sichtbarkeit und Rechenschaftspflicht für die nächsten Schritte dorthin festzuschreiben.

Die angestrebten Aktivitäten umfassen eine sondierende Hintergrundanalyse, Strategieentwicklung, Umsetzungs- und Kommunikationsaktivitäten. Eine Studie soll in Auftrag gegeben werden, um weitere Inputs und Anregungen zu den zukünftigen Design- und Umsetzungsprozessen für den Aktionsplan zu liefern. Eine neue Webseite und verstärkte Öffentlichkeitsarbeit sollen Beteiligungsmöglichkeiten bekannter machen. Betont sollen dabei auch lokale Aspekte von Open Government werden, als Grundlage für das Einbinden von Ländern und Kommunen in den Aktionsplanprozess. Mit dem Schwerpunkt auf erhöhter Sichtbarkeit, Verständlichkeit und Zugänglichkeit ist die Verpflichtung relevant für die OGP-Werte Transparenz und Partizipation. Die anvisierte Konsultation von Anspruchsgruppen im Zuge des nächsten Aktionsplandesigns unterstreicht ebenfalls die Relevanz für den Wert der Partizipation.

Die Meilensteine sind prinzipiell verifizierbar, d.h. es ist möglich nachzuprüfen, ob ein Strategiepapier erstellt oder eine neue Webseite eingerichtet worden ist. Allerdings sind sie nicht spezifisch genug, da sie keine umsetzungsbezogenen Qualitätsparameter enthalten, welche es einfacher machen würden, ein zuverlässiges Urteil bzgl. ihrer potenziellen Wirkung abzugeben. Zum Beispiel sind keine wirkungsrelevanten Referenzpunkte, konkrete Ergebnisse oder Stakeholder Evaluationskriterien definiert. Es ist unklar, ob und wie die dargelegten Meilensteine, auch wenn voll umgesetzt, in ihrer Gesamtheit ausreichend wären, um die umfassende Inklusivität des OGP-Prozesses sicherzustellen (Meilensteine I.1 und I.3). Eine vollständige Umsetzung der Verpflichtung würde somit eine geringfügige Öffnung der Regierungsführung erzeugen, zumal die Verpflichtung selbst sich auch nur im engeren Sinne auf den OGP-Prozess beschränkt. Darüber hinaus setzt die Teilnahme am OGP sowieso auch schon voraus, dass Deutschland im Einklang mit dem OGP-Standards zur Ko-Kreation handelt, welche einen formalen, ko-kreativen Prozess beinhalten.

Die nächsten Schritte

Der UBM-Gutachter empfiehlt, dass eine Gruppe von implementierungs-, ergebnis- und wirkungsbezogenen Indikatoren definiert und im Umsetzungsverlauf als Teil des internen Monitorings und Lernprozesses in Bezug auf diese Verpflichtung verfolgt werden.

- Indikatoren, die dafür in Betracht gezogen werden können, sind z.B.
 - Prozentuale Veränderung in der Anzahl der Webseitenbesucher im Jahresvergleich oder die Entwicklung eines 3-Monatsdurchschnittes von Webseitenbesuchern im Vergleich zu einer Basisgröße;
 - Anzahl von strategischen Schlüsselmechanismen, die von einem Panel befragter Stakeholder als vollständig umgesetzt bewertet werden; oder
 - Gemessene Zunahme in der Anzahl der RegierungsvertreterInnen, einschließlich VertreterInnen von kommunaler und Landesebene, die im zweiten Aktionsplanprozess teilnehmen.

Der UBM-Gutachter empfiehlt des Weiteren:

- Eine Umsetzung aller Meilensteine im Einklang mit den Grundprinzipien der OGP und somit begleitend eine Öffnung von allen mit Meilensteinen verbundenen Entwürfen für Kommentierung und Konsultation mit der Zivilgesellschaft.
- Die explizite und konkret messbare Einbeziehung von hochrangigen RegierungsvertreterInnen in die Ausgestaltung der Meilensteine I.6 und I.7, da stärkere Sichtbarkeit von OGP auf und aktive Beteiligung von hoher politischer Ebene oftmals als Bereich beschrieben wurde, der mehr Aufmerksamkeit verdient.²

- Verpflichtungen, den nächsten Entwicklungsprozess des Aktionsplanes zu verbessern, müssen nicht im Aktionsplan enthalten sein, da solche Verbesserungen automatisch erfolgen sollten.
-

¹ Drei Interviews mit RegierungsvertreterInnen, zwei Interviews mit VertreterInnen der Zivilgesellschaft. Zur Schaffung einer möglichst offenen und unverklärten Interviewsituation wurden alle Interviews unter der Bedingung geführt, dass keine namentliche und direkte Zuschreibung zu Einzelpersonen, Ministerien oder anderen Institutionen erfolgt.

² Vier Interviews mit RegierungsvertreterInnen und vier Interviews in der Zivilgesellschaft.

2. Umsetzung von Open Data in die Verwaltungspraxis

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Mit dem Gesetzentwurf für eine Open-Data-Regelung hat die Bundesregierung einen zentralen Baustein des G8 Aktionsplans umgesetzt. Mit dem Gesetz wird die Grundlage für die aktive Bereitstellung von offenen Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung geschaffen. Der Erfolg des Gesetzes hängt jedoch maßgeblich von einer wirkungsvollen Umsetzung ab. Dazu soll das in der Bundesverwaltung vorhandene Wissen über Open Data verbreitert werden, um ein kohärentes Vorgehen bei der Bereitstellung von Daten zu erreichen. Für bedarfsgerechtes Open Data sollen die Belange der Nutzer berücksichtigt werden.”

Meilensteine:

- 2.1 Evaluation und Umsetzungsplan offener Verpflichtungen aus dem G8 Open Data Aktionsplan
- 2.2 Konzept zur kohärenten Datenbereitstellung für die Bundesverwaltung
- 2.3 Schaffung einer Beratungsstelle für die unmittelbare Bundesverwaltung
- 2.4 Erarbeitung von Hilfsmitteln für Bundesbehörden zur Identifizierung und Veröffentlichung geeigneter Daten
- 2.5 Erarbeitung von Open-Data-Leitfäden (u.a. zu Datenschutz; Veröffentlichungsprozess etc.)

Beginn: Juli 2017

Ende: Juni 2019

Übersicht Verpflichtung	Verifizierbarkeit		Relevanz für OGP-Werte (entsprechend Beschreibung der Verpflichtung)				Potenzielle Wirkung				Umsetzung				Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?				
	Nicht ausreichend spezifisch	Ausreichend spezifisch	Transparenz	Partizipation	Rechenschaftspflicht	Technologie & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht	Keine	Gering	Moderat	Transformativ	Noch nicht begonnen	Eingeschränkt	Substanziell	Abgeschlossen	Verschlechtert	Keine Veränderung	Geringfügig	Substanziell	Herausragend
2. In der Summe		✓	✓					✓			Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				

Kontext und Zielsetzung

Gemäß dem Aktionsplan möchte „die Bundesregierung Vorreiter bei Open Data werden.“ Dabei soll die „Veröffentlichung von Daten als Open Data ... Teil des täglichen Verwaltungshandelns werden ... [und das] daraus entstehende Daten-Ökosystem der Verwaltung soll Grundlage für Transparenz und Innovation sein und den Bedarfen der Nutzer entsprechen.“

Im Großen und Ganzen bestand diese Zielsetzung schon vor Deutschlands Teilnahme in der OGP und beschreibt eine Reihe von bindenden Verpflichtungen und Aktivitäten im Rahmen der Unterzeichnung der G8 Open Data Charta von 2013 und die damit verbundene Entwicklung eines nationalen Aktionsplanes zur Umsetzung in 2014 sowie in Bezug auf das föderale Open-Data-Gesetz (enthalten in der ersten Anpassung des E-Government-Gesetzes¹ von 2017.)²

Damit bietet Deutschlands OGP-Engagement in diesem Bereich eine zusätzliche Gelegenheit, die gesteckten Ambitionen zu bekräftigen und auszuweiten. Die eingegangenen Verpflichtungen könnten

somit zusätzlich Schwung aufnehmen, zumal Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern im Open-Data-Bereich noch Verbesserungspotenziale aufweist.³

Die Verpflichtung zielt auf eine „Stärkung der gemeinsamen Wissensbasis und Erarbeitung kohärenter Kriterien für die Umsetzung von Open Data in der unmittelbaren Bundesverwaltung, um ein gemeinsames Verständnis bei der Umsetzung des Open-Data-Gedankens zu erreichen“. Damit ist die Verpflichtung direkt für den OGP-Wert Transparenz/Informationszugang relevant.

Die vorgeschlagenen Aktivitäten basieren größtenteils auf dem G8 Open Data Aktionsplan und umfassen in erster Linie die Erstellung von Richtlinien, Kapazitäten und unterstützende Maßnahmen, um die Umsetzung von Open Data in der ganzen Bundesverwaltung voranzutreiben.⁴

Die Meilensteine 2.1-2.4 sind verifizierbar. Meilenstein 2.5 setzt keinen Zeitrahmen, es kann aber nachgeprüft werden, ob die darin erwähnten Aktivitäten stattgefunden haben. Allerdings werden für keine der aufgelisteten Aktivitäten speziellere Eigenschaften beschrieben, was dazu führt, dass sich die Verifizierbarkeit nur auf die einfache Tatsache der Erstellung eines „Umsetzungsplanes“ (2.1), eines „Konzeptes“ (2.2) und von „Hilfsmitteln“ (2.4) bezieht. Die Beschreibung der Verpflichtung enthält weder für den Erstellungsprozess noch für die Outputs selbst oder deren Rezeption und Nutzung auf Stakeholder-Seite definierte Qualitätsparameter.

Die Verpflichtung und darin anvisierten Aktivitäten zielt darauf ab, die Grundlagen für ein kohärentes und nachhaltiges Open-Data-Umfeld auf Bundesebene zu schaffen. Somit handelt es sich um notwendige Bausteine für ein erfolgreiches Open-Data-Ökosystem, die gezielt Lücken im gegenwärtigen Open-Data-Angebot angehen.⁵

Gleichzeitig jedoch sind die beschriebenen Aktivitäten nicht hinreichend, um direkte Veränderungen im Transparenzbereich zu bewirken. Des Weiteren beziehen sie sich nicht auf die von der Zivilgesellschaft identifizierten Haupthindernisse für Verbesserungen im Open-Data-Bereich, wie z.B. die Stärkung von Informationsfreiheitsrechten und die proaktive gebührenfreie Bereitstellung einer Reihe von „hochwertigen“ Datensätzen in maschinenlesbarer Form.⁶

In Abwesenheit dieser Verbesserungen und auch wegen der fehlenden Spezifität der angestrebten Meilensteine ist diese Verpflichtung deshalb als mit „geringfügigem Wirkpotenzial“ eingestuft.

Die nächsten Schritte

Der UBM-Gutachter empfiehlt, dass die Regierung den Umsetzungsprozess mit einer Reihe von klaren, nachprüfbaren Qualitätskriterien flankiert im Bezug auf:

- den Erstellungsprozess einiger Outputs (z.B. indem eine „enge Konsultation mit Stakeholdern“ eingefügt wird);
- die Outputs selbst (z.B. indem ein bestimmter Serviceumfang und Niveau für die Hilfsfunktion definiert wird)
- die angestrebte Wirkung (z.B. indem für die zu erstellenden Strategie die Zustimmung von einer bestimmten Anzahl von zivilgesellschaftlichen AkteurlInnen als Erfolgskriterium festgehalten wird oder für die zu erstellenden Hilfsmittel bestimmte Nutzungsraten etc. anvisiert werden).

Des Weiteren empfiehlt der UBM-Gutachter, dass im nächsten Aktionsplan Verpflichtungen in Erwägung gezogen werden, die auf diesen hier beschriebenen Aktivitäten aufbauen, da letztere wichtige erste Schritte in diesem Politikbereich darstellen.

¹ „Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8, 3. Dezember 2014, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/aktionsplan-open-data.html> .

² “Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz - EGovG § 12a “Offene Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung”, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und Bundesamt für Justiz, http://www.gesetze-im-internet.de/egovg/___12a.html.

³ Siehe Diskussion supra Kapitel II.

⁴ “Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8, 3. Dezember 2014, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/aktionsplan-open-data.html> .

⁵ Siehe Kapitel II.

⁶ Deutscher Bundestag, Open Data Bus und Bahn. Bedeutung der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie) für den Öffentlichen Personennahverkehr, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage 19/6966, Drucksache 19/7498 (2019); und Stefan Krempel, “Bundesregierung kommt bei Open Data und Open Source nicht voran,” Heise Online, 25 August 2018, <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Bundesregierung-kommt-bei-Open-Data-und-Open-Source-nicht-voran-4145803.html>.

3. Förderung des Open-Data-Umfeldes

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Identifizierung und Abbau bestehender Defizite und offener Fragen, um ein verlässliches Open-Data-Ökosystem zu etablieren. Dialog mit Anspruchsgruppen zur Förderung von Nutzung und Qualität von Open Data.”

Meilensteine:

- 3.1 Auswertung der Handlungsempfehlungen der Studie „Open Government Data Deutschland“ (Klessmann et al., Juli 2012)
- 3.2 Einrichtung eines informellen Dialogs zur Diskussion rechtlicher, fachlicher und organisatorischer Herausforderungen bei der Veröffentlichung von Verwaltungsdaten
- 3.3 Analyse von Verbesserungspotenzialen bei Open Data Rankings, u.a. OD Barometer (World Wide Web Foundation), Open Data Index (OKF), OURData Index (OECD), und ODIN (Open Data Watch.)
- 3.4 Durchführung von oder Beteiligung an Workshops mit Zivilgesellschaft, Verbänden, Journalisten, Startups, Wissenschaftlern zur Förderung der Nachnutzung, Bedarfsanalyse und Steigerung der Datenqualität
- 3.5 Analyse der Inhalte der Internationalen Open Data Charta in Bezug auf Deutschland
- 3.6 Analyse der Inhalte der Internationalen Open Data Charta in Bezug auf Deutschland

Beginn: Juli 2017

Ende: Juni 2019

Übersicht Verpflichtung	Verifizierbarkeit		Relevanz für OGP-Werte (entsprechend Beschreibung der Verpflichtung)				Potenzielle Wirkung				Umsetzung				Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?				
	Nicht ausreichend spezifisch	Ausreichend spezifisch	Transparenz	Partizipation	Rechenschaftspflicht	Technologie & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht	Keine	Gering	Moderat	Transformativ	Noch nicht begonnen	Eingeschränkt	Substanziell	Abgeschlossen	Verschlechtert	Keine Veränderung	Geringfügig	Substanziell	Herausragend
3. In der Summe		✓	✓	✓					✓		Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				

Kontext und Zielsetzung

Die Verpflichtung setzt das Ziel, dass „[z]ur Förderung der Bereitstellung von Open Data ... der Dialog mit Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und internationalen Partnern intensiviert werden [soll], um den Bedarf an Open Data zu erörtern, die Qualität der Veröffentlichungspraxis zu erhöhen und Erfahrungen auszutauschen“.¹

Dieser Ansatz basiert auf der Ansicht, dass „der Dialog mit der Zivilgesellschaft und der internationale Austausch ... eine wichtige Rolle [spielen]“, um die Qualität und Nutzerausrichtung der bereitgestellten Daten an den besten internationalen Standards auszurichten. Sowohl die Zivilgesellschaft als auch internationale PolitikakteurInnen führen eine Reihe umfangreicher, oft ländervergleichender Untersuchungen zur Bereitstellung von Open Data aus. Es erscheint daher sinnvoll sicherzustellen, dass Deutschland von den gesammelten Daten und Einsichten, aber auch von der Expertise und Erfahrung der Zivilgesellschaft in diesem Bereich voll profitieren kann.

Zielrichtung und Ambitionsniveau machen diese Verpflichtung relevant für OGP-Werte. Beteiligung der Zivilgesellschaft und Austausch mit der Regierung und Verwaltung zum Thema Open Data wird angestrebt. Des Weiteren wird ein Ansatz eines Open-Data-Ökosystems verfolgt, der die unabdingbare – und wenn optimal genutzt, synergistische – Austauschbeziehung zwischen den Bereitstellern und NutzerInnen von Open Data anerkennt.

Somit befindet sich dieser Ansatz im Einklang mit neueren Erkenntnissen, wie die Effektivität und Wirkbreite von Open Data maximal ausgeschöpft werden kann.

Des Weiteren ist die Idee, internationale und ländervergleichende Erkenntnisse einzubeziehen, nach Einschätzung des Gutachters gut geeignet, gegenseitige Lern- und Inspirationspotenziale zu nutzen sowie Lücken und andere Verbesserungsmöglichkeiten in der Datenbereitstellung zu identifizieren.

Mit all diesen Eigenschaften ist die Verpflichtung relevant für die OGP-Werte Transparenz und Bürgerbeteiligung.

Die abgeleiteten Meilensteine beinhalten eine Reihe von wichtigen Aktivitäten, z.B. eine Auswertung der Handlungsempfehlungen einer groß angelegten Untersuchung zum technischen, organisatorischen und rechtlichen Umfeld für Open Data in Deutschland (3.1) oder von geplanten Aktivitäten, um die Erkenntnisse einer Reihe von internationalen Untersuchungen und vergleichenden Analysen für Deutschland auszuwerten (3.2–3.5). Die Meilensteine bekräftigen dabei auch die Bereitschaft zum länderübergreifenden Dialog. Leider aber fehlen nähere Informationen zur Umsetzung der Meilensteine, z.B. bestimmte Outputformate oder überprüfbare Qualitätserfordernisse.

Sollte die Verpflichtung auf höchstem Qualitätsniveau ausgeführt werden und in effektive Folgemaßnahmen münden, bestünde Potenzial für beträchtliche Wirkung. In der gegenwärtigen Darstellung ohne Einzelheiten und ohne überzeugende Herleitung von Folgeaktivitäten kann die potenzielle Wirkung nur als „moderat“ eingestuft werden.

Die nächsten Schritte

Der UBM-Gutachter empfiehlt, diese Verpflichtung und etwaige Folgeaktivitäten als integralen Teil im nächsten Aktionsplan weiterzuführen. Kurzfristig erscheint es ratsam, die Outputformate weiter zu konkretisieren (z.B. ein öffentlich zur Kommentierung vorliegender Zusammenfassungsbericht, der die Hauptkenntnisse, Verbesserungsprioritäten und konkrete Empfehlungen beinhaltet). Dies sollte auch eine Vorschau auf Follow-up-Aktivitäten beinhalten, was wiederum Vertrauen und Rechenschaftspflichten dafür stärken würde, dass die Regierung die gewonnenen Erkenntnisse und Einsichten im nächsten Aktionsplan und in Open-Data-Aktivitäten auf breiterer Ebene berücksichtigen wird. So wäre es z.B. möglich, dementsprechende Folgeaktivitäten im Format eines kurzen Informationsdokumentes unter dem Titel „Nächste Schritte“ und mit kurzer Zeitleiste aufzulisten.

¹ Bundesregierung Deutschland, Erster Nationaler Aktionsplan 2017–2019, July 2017, 13, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ogp-aktionsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=1

4. Besserer Zugang und einfache Nutzung von Geoinformationen

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Geoinformationen sind raumbezogene Daten, bei denen Sachverhalte mit einem Ort oder Raum verknüpft sind. Sie tangieren fast alle Lebensbereiche und sind wesentlicher Rohstoff einer digitalen Gesellschaft. Um ihre Potenziale bestmöglich auszuschöpfen, setzt sich die Bundesregierung dafür ein, die Grundversorgung an Geoinformationen zu sichern und eine breite Grundlage von Geoinformationen für raumbezogene Entscheidungen verfügbar zu machen. Ziel ist auch, deren Nutzung zu erleichtern. Zur Förderung von Innovationen sollen neue Angebote angeregt, erprobt und ihre Implementierung unterstützt werden.”

Meilensteine:

- 4.1 Förderung der INSPIRE-Umsetzung in Deutschland durch Verknüpfung des GDI-Netzwerks mit Bund-Länder-Gremien über Etablierung von Ansprechpartnern der Fachministerkonferenzen und Paten aus der GDI-DE (Geodateninfrastruktur-Deutschland)
- 4.2 Durchführung von Fachtagungen und Expertenrunden z.B. „Gewusst-Wo“-Veranstaltung des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie, Nationales Forum für Fernerkundung und Copernicus (März 2019)
- 4.3 Bereitstellung von Copernicus-Daten/-diensten über die IT-Plattform CODE-DE
- 4.4 Überführung der IT-Plattform CODE-DE vom Pilotbetrieb in einen Wirkbetrieb
- 4.5 Erstellung einer Handlungsempfehlung zum Umgang mit Crowd-Sourcing-Daten zur Nutzung innerhalb der Bundesverwaltung

Beginn: Juli 2017

Ende: Juni 2019

Übersicht Verpflichtung	Verifizierbarkeit		Relevanz für OGP-Werte (entsprechend Beschreibung der Verpflichtung)				Potenzielle Wirkung				Umsetzung				Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?				
	Nicht ausreichend spezifisch	Ausreichend spezifisch	Transparenz	Partizipation	Rechenschaftspflicht	Technologie & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht	Keine	Gering	Moderat	Transformativ	Noch nicht begonnen	Eingeschränkt	Substanziell	Abgeschlossen	Verschlechtert	Keine Veränderung	Geringfügig	Substanziell	Herausragend
4. In der Summe		✓	✓	✓		✓		✓			Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				

Kontext und Zielsetzung

Geoinformationen stehen schon seit Langem in Mittelpunkt von Open-Data-Rechtsetzung und Praxis. Die INSPIRE-Richtlinie der Europäischen Union aus dem Jahr 2007 und damit verbundene Aktivitäten enthalten z.B. die Forderung nach öffentlichem Zugang zu Geoinformationen als zentrales Thema.¹ Die EU-Mitgliedsländer einschließlich Deutschland arbeiten seit geraumer Zeit an einer zunehmenden Öffnung relevanter Datensätze.

Als Ergebnis wird der Geoinformationsbereich als die am besten zugängliche Open-Data-Kategorie in Deutschland eingestuft und in einer einschlägigen Untersuchung mit 100 Prozent bewertet.²

Vor diesem Hintergrund nimmt die Verpflichtung einige bereits stattfindende Aktivitäten auf, die auf Verbesserungspotenziale in den Bereichen Interoperabilität und Nutzung abzielen. Das vergleichende Monitoring der EU-INSPIRE-Richtlinie hat z.B. ergeben, dass Deutschland in den Bereichen

Interoperabilität und Übereinstimmung mit relevanten Standards noch in komparativer Perspektive Schwächen aufweist.³ Des Weiteren meldet der aktuellste detaillierte Monitoring Report (2016) auch Bedenken bezüglich Nutzung und Weiterverwendung von offenen Geodaten an.⁴ Einige dieser Defizite greift die Verpflichtung direkt auf, z.B. sind die Meilensteine 4.1 und 4.2 direkt mit der Vergrößerung des Wirkungskreises und mit der Hinführung zur Benutzung von Geoinformationen befasst.

Meilenstein 4.1 widmet sich der Verbesserung der institutionellen Basis für die zentrale Plattform zur Verlinkung und Bereitstellung von Geoinformationen über alle Regierungsebenen hinweg.

Meilenstein 4.2 stärkt die Vernetzung mit der Nutzergemeinde, während die Meilensteine 4.3 und 4.4. sich mit besserem Zugang zu Geoinformationen im Europäischen Erdbeobachtungssystem Kopernikus und dem diesbezgl. Satellitennetzwerk und anderen relevanten Datenquellen beschäftigt. Meilenstein 4.5 liefert das Stichwort Crowd-Sourcing von Geoinformationen und könnte damit Brücken bauen zu nutzergenerierten Daten, von Community Mapping bis zur Bottom-up-Messung von Umweltqualitätsindikatoren.

Damit ist die Verpflichtung relevant für die OGP-Werte Transparenz und Partizipation und aufgrund der Berücksichtigung von Interoperabilitätsaspekten sowie von alternativen und basisgenerierten Datenquellen auch für den Bereich Technologie/Innovation.

Im Gesamtzusammenhang könnte die Verpflichtung geringfügig Wirkung auf die Zugänglichkeit und Nutzung von Geoinformationen haben. Der Schwerpunkt liegt auf engerer Integration und Standardisierung von Daten, die bereits verfügbar sind. Die Meilensteine sind überprüfbar, aber nicht spezifisch genug, um wirksam die Qualität in Entwicklung und Umsetzung nachzuvollziehen. Das ist im besonderen der Fall für die Meilensteine 4.2 und 4.5, die von zentraler Bedeutung für die Einbeziehung von alternativen DatenbereiterInnen und NutzerInnen sind. Die Verpflichtung würde von klaren Outputs und konkreteren Folgeaktivitäten profitieren, z.B. einem gemeinsamen Abschlusskommuniqué oder einer Absichtsvereinbarung zur Zusammenarbeit.

Die nächsten Schritte

Der UBM-Gutachter empfiehlt, dass die Meilensteine mit klareren Qualitäts- und Performanzkriterien ausgestaltet werden (z.B. spezifischen Kriterien für die wirksame Umsetzung für Meilenstein 4.4). Diese und ähnliche Verbesserungen könnten die Verpflichtung und ihre Wirksamkeit in Bezug auf eine Öffnung der Regierungsführung signifikant erhöhen.

Falls diese Verpflichtung fortgeführt wird, wäre es von Vorteil, über bereits existierende Aktivitäten in Rahmen von INSPIRE hinauszugehen und den Schwerpunkt auf bürgergenerierte Daten auszuweiten und Meilenstein 4.5 dementsprechend auszubauen.⁵

Darüber hinaus könnten zukünftige Verpflichtungen in diesem Bereich Verknüpfungen in andere Datenräume, wie z.B. Echtzeit-Mobilitäts- oder Umweltdaten in Betracht ziehen. Solche Verpflichtungen könnten auch neue Modalitäten für die Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Datenbereitstellern, wie z.B. Datenkollektive oder Daten Trusts erkunden oder gesellschaftliche Herausforderungen und Regulierungsbedarfe in Bezug auf Geo-tracking, ortsspezifische Interventionen oder fortgeschrittene Remote-sensing-Möglichkeiten ins Auge fassen.

¹ "Acts Adopted under the EC Treaty/Euratom Treaty Whose Publication Is Obligatory," Official Journal of the European Union 50 (25 April 2017), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:L:2007:108:TOC>.

² "Germany," Country Detail, Open Data Barometer and World Wide Web Foundation, 2017, https://opendatabarometer.org/country-detail/?_year=2017&indicator=ODB&detail=DEU.

³ "INSPIRE Monitoring-DE," Coordination Office SDI Germany, http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/inspire/monitoring/en-vwvlgg/EN_gdi-de.html.

⁴ INSPIRE, Bericht Mitgliedstaat: Deutschland, 2016, http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/inspire/reporting/envvzibw/INSPIRE_Bericht_Mitgliedstaat_DE_2016.pdf.

⁵ Für einen Überblick neuerer Entwicklungen und Überlegungen in diesem Zusammenhang siehe z.B. Gloria Bordogna, "Geoinformatics in Citizen Science," ISPRS International Journal of Geo-Information 7 (2018): 474.

5. Finanztransparenz – Implementierung des EITI-Standards

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Erfüllung des Standards der internationalen ‚Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft‘ (Extractive Industries Transparency Initiative – EITI) in Deutschland mit Hilfe einer Multi-Stakeholder-Gruppe (MSG) – zusammengesetzt aus den betroffenen Ressorts, den Ländern, Kommunen, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Kern der nationalen Umsetzung (D-EITI) ist ein jährlicher Bericht, in dem Zahlungen rohstofffördernder Unternehmen mit den korrespondierenden Einnahmen staatlicher Stellen abgeglichen werden. Zudem enthält der D-EITI-Bericht umfangreiche allgemein verständliche Erläuterungen zum deutschen Rohstoffsektor (z.B. gesetzlicher Rahmen, geförderte Rohstoffe, Steuer- und Abgabensysteme sowie Daten zu Produktion und Export) und greift zudem eine Reihe von Sonderthemen auf (z.B. naturschutzrechtliche Eingriffsregelungen, erneuerbare Energien etc.). Des Weiteren werden auch Informationen zu Berechtigungen für den Rohstoffabbau öffentlich gemacht.”

Meilensteine:

- 5.1 Veröffentlichung von Regierungsdaten zum deutschen Rohstoffsektor im ersten EITI-Bericht
- 5.2 Schaffung der rechtlichen Grundlagen für einen öffentlichen Zugang zu bestimmten Informationen über Bergbauberechtigungen im Rohstoffsektor durch Änderung des § 76 BBergG.
- 5.3 Bereitstellung von Informationen und Daten von Regierung und Unternehmen zum deutschen Rohstoffsektor auf einem öffentlichen Onlineportal und im Format offener Daten
- 5.4 Dialogprozess mit Stakeholdern des deutschen Rohstoffsektors im Rahmen von Sitzungen der MSG zur weiteren Förderung der Transparenz im Rohstoffsektor und Fortführung der EITI-Berichterstattung
- 5.5 Veröffentlichung von aktualisierten und ggf. weiteren Regierungsdaten zum deutschen Rohstoffsektor im zweiten EITI-Bericht

Beginn: Juni 2017

Ende: Juni 2019

Übersicht Verpflichtung	Verifizierbarkeit		Relevanz für OGP-Werte (entsprechend Beschreibung der Verpflichtung)				Potenzielle Wirkung				Umsetzung				Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?				
	Nicht ausreichend spezifisch	Ausreichend spezifisch	Transparenz	Partizipation	Rechenschaftspflicht	Technologie & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht	Keine	Gering	Moderat	Transformativ	Noch nicht begonnen	Eingeschränkt	Substanziell	Abgeschlossen	Verschlechtert	Keine Veränderung	Geringfügig	Substanziell	Herausragend
5. In der Summe		✓	✓	✓		✓			✓		Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				

Kontext und Zielsetzung

Die Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (EITI) ist die erste groß angelegte Multi-Stakeholder-Initiative zur Förderung von Transparenz und Rechenschaftslegung in Bezug auf das Management von Rohstoffen.¹ Seit seiner Gründung hat EITI schon mehrmals als wichtiger Mechanismus für die Verbreitung von neuen Transparenzbereichen, wie z.B. der länderspezifischen

Berichterstattung von Finanzdaten von Unternehmen oder der Veröffentlichung von wirtschaftlichen Eigentümern, gedient und ebenfalls geholfen, neue Formen von Multi-Stakeholder-Kooperationen für kollektives Handeln in diesem Bereich zu entwickeln. Deutschland als einer der frühesten und wichtigsten Förderer von EITI entschloss sich im Jahr 2014, den EITI Standard auch für seinen eigenen Rohstoffsektor anzuwenden (D-EITI und hat seitdem die notwendigen Schritte zur vollen Umsetzung eingeleitet.)² Im Jahr 2015 wurde ein Multi-Stakeholder-Forum eingerichtet und 2017 der erste EITI-Bericht zusammengestellt.³

Da EITI bei der Entwicklung der OGP als Inspiration und wichtiger Referenzpunkt Pate stand, ist es nicht verwunderlich, dass die EITI-Aktivitäten und Strukturen stark im Einklang mit den Werten und Handlungsprinzipien der OGP stehen. Auch bleibt festzuhalten, dass das Berichtswesen im deutschen Rohstoffsektor vor der Teilnahme an der EITI sehr fragmentiert und divers auf Länder- und Kommunenebene gehandhabt wurde. Finanzielle Informationen auf Unternehmensebene waren zumeist nicht öffentlich verfügbar.⁴

Die Verpflichtung legt den Schwerpunkt auf eine Erhöhung der Transparenz und Rechenschaftslegung im Rohstoffsektor sowie auf eine Stärkung des Dialoges mit Stakeholdern im Rohstoffbereich. Dies beinhaltet auch eine verbesserte Zugänglichkeit und Nutzerfreundlichkeit von relevanten Daten in öffentlicher und privater Hand durch die Veröffentlichung auf einem Datenportal, also Open Data.⁵

Die Meilensteine sind nachprüfbar. Obwohl in der Beschreibung allgemein gehalten, beziehen sie sich auf Aktivitäten, die im Rahmen der EITI näher präzisiert werden. Das trifft zum Beispiel auf die Aktivitäten zu, die sich mit der Veröffentlichung von Regierungsdaten auseinandersetzen. Für derartige Aktivitäten stellt die EITI eine Vorlage zur Verfügung, die, wie von der Aktivitätsbeschreibung impliziert, zur Anwendung kommen müsste.

Die aufgeführten Meilensteine und Aktivitäten sind direkt relevant für die OGP-Werte Transparenz (5.1 und 5.3) und Partizipation (5.4). Vor dem Hintergrund, dass das Berichtswesen der EITI auch Informationen zu Steuerzahlungen von Unternehmen beinhaltet, repräsentiert diese Verpflichtung eine beträchtliche Ausweitung von Transparenzverpflichtungen in den Bereichen Besteuerung und Steuerzahlungen. In Deutschland unterliegen diese Bereiche normalerweise strengen öffentlichen Normen und gesetzlichem Schutz im Rahmen des Steuergeheimnisses.⁶

Einige der vorgeschlagenen Aktivitäten können auch als interessante institutionelle Innovationen eingestuft werden. D-EITI hat erfolgreich die notwendigen gesetzlichen Anpassungen in die Wege geleitet (Meilenstein 5.2) und kollektives Handeln im Rohstoffsektor unter Einbezug aller Regierungsebenen organisiert. Des Weiteren hat D-EITI begonnen, den Übergang von der Erstellung teurer, freistehender Berichte mit langen Produktionszeiten hin zur Verknüpfung und Kuratierung von relevanten bereitgestellten Datenströmen in Echtzeit anzudenken. Mit diesen Aktivitäten hat D-EITI einen Prozess eingeläutet, der substanzielle Verbesserungen für zentrale Herausforderungen offener Regierungsführung in Aussicht stellt. Damit stellt D-EITI auch einen aufschlussreichen Lernprozess dar für eine schrittweise, aber hochrelevante institutionelle Innovation im Kontrast zu vielen sehr sichtbaren, aber oft eng auf Technologie fokussierten Initiativen. Mit dieser interessanten Ausrichtung qualifiziert sich die Verpflichtung somit auch für die OGP-Werte Technologie und Innovation, und es könnte sich auch eine Signalwirkung für mehr offene Regierungsführung in andere Politikbereichen entfalten. Im Bezug auf Transparenz im Rohstoffsektor könnte die Verpflichtung potenziell moderate Wirkung erzielen.

Die nächsten Schritte

Der UBM-Gutachter empfiehlt, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie als Koordinator der Verpflichtung das D-EITI Sekretariat dazu ermutigt, Informationen zu den institutionellen Innovationen und gemachten Erfahrungen proaktiv mit einer breiteren Gruppe von OGP-Stakeholdern zu teilen, was wiederum auch der Entwicklung und Umsetzung zukünftiger Aktionspläne zugutekommen würde. Vor dem Hintergrund des allgemein recht fortschrittlichen Status von Transparenz und Informationsbereitstellung im Rohstoffsektor wäre D-EITI sehr gut geeignet, Innovation im Transparenzbereich experimentell voranzutreiben, z.B. durch eine systematische Sondierung von praktischen Maßnahmen zur Entwicklung von Echtzeittransparenz durch das Zusammenführen

verteilter Datenströme oder die Erkundung von möglichen Schnittstellen mit betrieblichen Informations- und Steuerungssystemen für direkten Datenaustausch.

¹ Extractive Industries Transparency Initiative, The Global Standard for the Good Governance of Oil, Gas and Mineral Resources,” March 2019, https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_factsheet_en_oct2018_0.pdf.

² Deutschland Extractive Industries Transparency Initiative, EITI Candidature Application, 22 December 2015, https://www.d-eiti.de/wp-content/uploads/2015/12/Candidature-Application-Germany_22-12-2015.pdf.

³ Deutschland Extractive Industries Transparency Initiative, Report for 2016, August 2017, https://www.d-eiti.de/wp-content/uploads/2017/10/D_EITI_Report_2016.pdf.

⁴ Interview with government representative.

⁵ Federal Government of Germany, First National Action Plan 2017–2019, 15, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Germany_NAP_2017-2019_ENG-transl.pdf.

⁶ Das Leitprinzip des Steuergeheimnisses ist verankert in § 30 Deutsche Abgabenordnung, https://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977/index.html. Dass die vom EITI-Berichtswesen notwendig gemachte Transparenz für Steuerzahlungen in diesem Sinne eine fundamentale Veränderung von Deutschland darstellt, wurde auch von mehreren InterviewpartnerInnen betont.

6. Transparenz in der Entwicklungspolitik

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Umsetzung der internationalen Transparenzanforderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) anhand von Konsultation und Verbesserung der Datenqualität. Ziel: Neben der Umsetzung der internationalen Transparenzanforderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sollen die Qualität und der Umfang der Daten verbessert werden.”

Meilensteine:

- 6.1 Durchführung von mindestens zwei Veranstaltungen/Workshops
- 6.2 Optimierung hinsichtlich Datenqualität und -quantität des vom BMZ veröffentlichten I-ATI Datensatzes
- 6.3 Monatlich aktualisierte und detaillierte Veröffentlichungen des BMZ-IATI-Datensatzes
- 6.4 Einrichtung einer Fachgruppe (der Bundesverwaltung) zum Austausch über Fragen der offenen Entwicklungspolitik, auch mit der Zivilgesellschaft

Beginn: Juni 2017

Ende: Mai 2019

Übersicht Verpflichtung	Verifizierbarkeit		Relevanz für OGP-Werte (entsprechend Beschreibung der Verpflichtung)				Potenzielle Wirkung				Umsetzung				Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?				
	Nicht ausreichend spezifisch	Ausreichend spezifisch	Transparenz	Partizipation	Rechenschaftspflicht	Technologie & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht	Keine	Gering	Moderat	Transformativ	Noch nicht begonnen	Eingeschränkt	Substanziell	Abgeschlossen	Verschlechtert	Keine Veränderung	Geringfügig	Substanziell	Herausragend
6. In der Summe		✓	✓	✓				✓			Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				

Kontext und Zielsetzung

Gemäß dem Aktionsplan sind „Transparenz und Rechenschaftspflicht Kernanliegen der deutschen Entwicklungspolitik“. Im Jahr 2012 erstellte Deutschland einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung einer im Jahre 2011 vereinbarten Verpflichtung einer Gruppe von Geberländern, gemeinsam einen Standard zu Transparenz in der Entwicklungszusammenarbeit zu entwickeln. Seit 2013 veröffentlicht das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) kontinuierlich mehr Informationen zu seinen Aktivitäten in der Entwicklungszusammenarbeit im Einklang mit dem Berichtsformat der International Aid Transparency Initiative (IATI).

Diese Verpflichtung zielt darauf ab, die Qualität und Benutzerfreundlichkeit im Austausch mit der Zivilgesellschaft weiter auszubauen. Meilenstein 6.4 z.B. verspricht die Einsetzung einer ExpertInnen-gruppe, um mit der Zivilgesellschaft Belange zu Open Data zu erörtern.

Publish What You Fund, eine Nichtregierungsorganisation, die auf Transparenz in der Entwicklungshilfe spezialisiert ist, begrüßt diese Initiative. Die Organisation stuft Deutschlands Anstrengungen im Bereich Entwicklungstransparenz für die Hauptumsetzungspartner GIZ im Bereich technischer Kooperation und KfW in Bereich Finanzierung als jeweils „gut“ und „zufriedenstellend“ ein. Verbesserungspotenziale wurden z.B. für die Bereiche subnationale Aufschlüsselung, lokales Feedback, Performanzinformationen und Öffentlichkeitsarbeit identifiziert.¹

Differenzierte, umfangreiche und zeitnahe Berichterstattung sind unabdingbare Voraussetzungen für Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Entwicklungszusammenarbeit. Nur so ist es AkteurInnen sowohl auf der Geber- wie auf der Empfängerseite möglich, die Geldflüsse zu verfolgen und nachzuprüfen, inwieweit finanzielle Zuweisungen Politikprioritäten auch abbilden und inwieweit letztere konkrete Wirkung entfalten und die Beteiligung lokaler AkteurInnen fördern.

Meilenstein 6.4 sieht die Einrichtung einer ExpertInnengruppe innerhalb der Bundesregierung vor, um Fragen offener Daten und Austausch mit der Zivilgesellschaft zu erörtern. Die Verpflichtung ist damit relevant für die OGP-Werte Transparenz und Partizipation, nicht aber für Technologie und Innovation, da das Publizieren von Informationen online dieses Kriterium nicht hinreichend erfüllt.

Die Meilensteine sind nachprüfbar auf allgemeiner Ebene. Pläne zur Optimierung von Datenqualität (6.2) und zur Durchführung von Workshops (6.1) erklären nicht hinreichend detailliert, wie diese Maßnahmen Regierungshandeln weiter öffnen wollen, jenseits bereits bestehender IATI Praxis.

Das Erreichen von zufriedenstellender Datenqualität stellt eine zentrale Herausforderung für alle IATI-TeilnehmerInnen dar, wird aber als solches auch schon im Rahmen der IATI vorausgesetzt. Es ist daher eher unwahrscheinlich, dass Verbesserungen in diesem Bereich über diese bereits gesteckten Erwartungen hinausgehen. Die angestrebte Umstellung von halbjährlichen auf monatliche Aktualisierungen (6.3) ist eine anmerkwürdige Verbesserung, mit der das Ministerium sich einer Gruppe von c.a. 50 IATI-TeilnehmerInnen anschließt, die sich das gleiche Ziel gesteckt haben. Die allgemein zu erwartende Wirkung der Verpflichtung ist allerdings eher als geringfügig einzuschätzen, solange keine weiteren Einzelheiten bzgl. der angestrebten Ziele und Wirkungen der Meilensteine ausgeführt werden.

Die nächsten Schritte

Transparenz in der Entwicklungszusammenarbeit ist ein wichtiges Politikfeld und könnte im nächsten Aktionsplan weitergeführt werden. Der UBM-Gutachter empfiehlt, dass

- Aktivitäten und Meilensteine mit konkreten Zielwirkungen und Performanzkriterien ergänzt werden im Bereich Verbesserung der Datenqualität und Austausch mit der Zivilgesellschaft im IATI-Kontext;
- Aktualisierte oder neue Meilensteine in diesem Bereich explizit auf die Defizite und Verbesserungspotenziale Bezug nehmen, wie sie von Transparenzanalysen führender NGOs in diesem Bereich (z.B. Publish What You Fund)² identifiziert worden sind; und
- explorative Verpflichtungen, in diesem Bereich mögliche Antworten zu den wachsenden Transparenzherausforderungen bzgl. von gemischter Entwicklungsfinanzierung (blended finance) ins Auge fassen könnten.³

¹ "Germany," Publish What You Fund, <http://www.publishwhatyoufund.org/donors/germany/#>.

² Publish What You Fund homepage, <http://www.publishwhatyoufund.org/>.

³ "Better Blending: Making the Case for Transparency and Accountability in Blended Finance," Transparency International, 18 December 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/better_blending.

7. Open Data für intelligente Mobilität

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Durch die Öffnung der Datenbestände des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), die Verknüpfung mit Daten Dritter sowie der finanziellen Förderung datenbezogener Anwendungsentwicklung wird ein Ökosystem für Intelligente Mobilität geschaffen.”

Meilensteine:

7.1 Förderprogramm „mFUND“ anwenden

7.2 Vernetzung der AkteurlInnen durch Veranstaltungen und Innovationswettbewerbe:

- Vernetzungstreffen
- BMVI-Data Run (Hackathon)
- Startup Pitch
- Dialog mit der Zivilgesellschaft (z.B. Datensummit 2017)

7.3 Das Open-Data-Portal „mCLOUD“ um technische Komponente „Nutzerdialog“ erweitern

7.4 Das Open-Data-Portal „mCLOUD“ mit zusätzlichen Datenangeboten erweitern

7.5 Das Open-Data-Portal „mCLOUD“ mit dem GovData-Portal des Bundes vernetzen

7.6 Open-Data-Ansätze in Gesetzen des Ressorts verankern (z. B. für das Geodatenangebot des Deutschen Wetterdienstes; durch Änderung des DWD-Gesetzes)

7.7 Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Lärmkartierung für Schienen-Infrastruktur

Beginn: Juli 2017

Ende: Juni 2019

Übersicht Verpflichtung	Verifizierbarkeit		Relevanz für OGP-Werte (entsprechend Beschreibung der Verpflichtung)				Potenzielle Wirkung				Umsetzung				Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?				
	Nicht ausreichend spezifisch	Ausreichend spezifisch	Transparenz	Partizipation	Rechenschaftspflicht	Technologie & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht	Keine	Gering	Moderat	Transformativ	Noch nicht begonnen	Eingeschränkt	Substanziell	Abgeschlossen	Verschlechtert	Keine Veränderung	Geringfügig	Substanziell	Herausragend
7. In der Summe		✓	✓	✓						✓	Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				

Kontext und Zielsetzung

Innovative, datenbasierte Mobilität ist der mit öffentlichen Mitteln am stärksten geförderte Themenkomplex im Bereich Open Data.¹ Zum Beispiel beziehen sich 20% der geförderten Projekte in der mit 150 Million Euro dotierten mFund-Initiative direkt auf die Bereitstellung offener Daten, während viele andere der geförderten Projekte auch zur Stärkung des Open-Data-Umfeldes beitragen.²

Im Aktionsplan bekräftigt das diese Verpflichtung koordinierende Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) seine Absicht, „eine Kultur für Transparenz und Bürgerorientierung sowie kreative Innovationen für verkehrspolitische Themen [zu] schaffen und gezielt [zu] fördern.“

Die Meilensteine 7.4, 7.5 und 7.6 im Besonderen machen diese Verpflichtung relevant für den OGP-Wert der Transparenz. Sie zielen darauf ab, die Verfügbarkeit von Open Data im Mobilitätsbereich auszuweiten (7.4) und die zwei zentralen Portale aufseiten der Regierung zu Mobilität (mCLOUD) und administrativer Informationen (GovData) zu verknüpfen. Die Meilensteine sehen auch die Verbesserung der rechtlichen Verankerung für weiterführende Veröffentlichungsstrategien z.B. im Hinblick auf offene Wetterdaten und -statistiken vor. (7.6). Das im Meilenstein erwähnte Förderprogramm mFUND setzt sich auch zum Ziel, Initiativen zu fördern, die Open Data aus der Ökosystem-Perspektive angehen oder Ko-Kreation beinhalten. Damit ist dieser Meilenstein auch relevant für den OGP-Wert Technologie und Innovation. Darüber hinaus ist Relevanz mit dem Wert Partizipation gegeben durch Meilenstein 7.2, der sich mit Vernetzung und Stakeholder-Dialog beschäftigt, 7.3, der verbesserte Interaktivität für das mCLOUD-Datenportal in Aussicht stellt, und 7.7, der ein partizipatives Kartografieren des Lärmprofils für das Schienennetzwerk initiiert.

Die Meilensteine sind Überprüfbar, vorbei aber besonders für 7.4 und 7.7 mehr Einzelheiten wünschenswert wären. Die weite Bandbreite komplementärer Aktivitäten – vom Schaffen der gesetzlichen Voraussetzungen (7.6), Anschubfinanzierung (7.2) und Vernetzung von Stakeholdergruppen (7.2) bis zur direkten Datenbereitstellung (7.7) und dem Ausprobieren kollaborativer Datenbereitstellungsarrangements (7.7) – steht im Einklang mit den anvisierten Ökosystem-Ansatz.

Die Berücksichtigung auch von Daten, die im Privatsektor produziert werden, stellt eine vielversprechende Weiterentwicklung der Verpflichtung in Aussicht.³ Eine Einbeziehung von solchen Daten könnte dabei ein erster Schritt auf dem Weg hin zu Datenkollaborativen sein und damit ein Leitbild auch jenseits des Verkehrssektors für faires, problemorientiertes Teilen und Poolen von Datenbeständen.⁴ Das mCLOUD-Portal lädt in dieser Hinsicht bereits aktiv Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen ein, eigene Datenbestände über das Portal zu verlinken.⁵ Mit diesem vielschichtigen, systemischen Ansatz zur Stärkung eines ganzheitlichen Daten-Ökosystems und der schrittweisen Hinwendung zum Modell von Datakollaborativen könnte diese Verpflichtung als Leuchtturmprojekt dienen und potenziell transformative Auswirkung auf mehr Offenheit in der Regierungsführung haben.

Die nächsten Schritte

Der UBM-Berichterstatter empfiehlt, dass zukünftige Verpflichtungen in diesem Bereich

- noch stärker das Potenzial der Ko-Kreation und die gezielte Einbindung von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen (z.B. aus den Bereichen Alternative Mobilität, Umwelt und Datengerechtigkeit) in die Vernetzungsaktivitäten in Betracht ziehen;
- geeignete Mechanismen und Anreizsysteme erkunden, um Mobilitätsdaten über verschiedene Regierungsebenen hinweg zu öffnen und zu verknüpfen, von kommunaler und Länder- bis zur Bundesebene;
- das Potenzial und die Umsetzbarkeit von treuhänderischen Datenverwaltungsmodellen (data trusts) untersuchen, insbesondere in Bezug auf Lerndaten für autonomes Fahren und in Bezug auf Datenrechte, Schutz der Privatsphäre und fairen Wettbewerb sowie in Bezug auf mögliche Anforderungen an private und öffentliche AkteurInnen (Fahrdienstvermittler, öffentliche Verkehrsbetriebe, Softwarehersteller im Automobilbereich).⁶

¹ Interview mit Vertreter der Zivilgesellschaft; Einschätzung auch bestätigt durch eine Durchsicht der Budget-zuweisungen für 2019 mit Open-Data-Titeln.

² Von den 133 Einträgen im mFUND Portal sind 28 als "open data" verschlagwortet. (<https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/mFund/Projekte/mfund-projekte.html>).

³ Enthalten in der Beschreibung für diese Verpflichtung im Aktionsplan Zwischenbericht der Bundesregierung vom November 2018 (https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Internationales/Zwischenbericht_OGP_engl_Fassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

⁴ S. Stefaan Verhulst, "Corporate Social Responsibility for a Data Age," Stanford Social Innovation Review, 15 February 2017, https://ssir.org/articles/entry/corporate_social_responsibility_for_a_data_age.

⁵ "FAQ," mCLOUD, <https://www.mcloud.de/web/guest/faq>.

⁶ Einige dieser Themen wurden z.B. kurz angemerkt in den folgenden Anfragen: Deutscher Bundestag, Standards und Rahmenbedingungen bei Fahrzeugdaten für die Mobilität des 21. Jahrhunderts, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage 19/6736, Drucksache 19/7312 (2019); Deutscher Bundestag, Open Data Bus und Bahn. Bedeutung der Richtlinie

über die Weiterverwendung, von Informationen des Öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie) für den Öffentlichen Personennahverkehr, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage 19/6966, Drucksache 19/7498 (2019).

8. Stärkung der Bürgerbeteiligung bei Umwelt und Stadtentwicklung

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Stärkung der Bürgerbeteiligung bei umweltpolitisch relevanten Entscheidungsprozessen und in der Stadtentwicklung. Bürgerbeteiligung auf Bundesebene vorantreiben u.a. durch den Ausbau informeller Beteiligungsprozesse z. B. bei der Fortschreibung des Klimaschutzplans 2050, ProgRes III, Umsetzung des Integrierten Umweltprogramms 2030 (IUP), Beteiligung an der UN-Klimakonferenz 2017 (Beteiligung Jugendlicher unter Einbeziehung von Schulklassen); neue Dialoge zur Politikberatung bei relevanten Entscheidungsprozessen der 19. Legislaturperiode; Mitwirkung in Netzwerken und Gremien; Durchführung von Veranstaltungen.“

Meilensteine:

8.1 Beginn bzw. Durchführung von Bürgerbeteiligungsprozessen bei mind. vier umweltpolitisch relevanten Entscheidungsprozessen bzw. im Bereich Stadtentwicklung (u.a. Jugendbeteiligung bei der UN-Klimakonferenz 2017, Fortschreibung des Klimaschutzplans 2050, ProgRes III, Umsetzung des Nationalen Programms für Nachhaltigen Konsum)

8.2 Durchführung von mind. 3 übergreifenden öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen zum Thema Bürgerbeteiligung (z.B. „Beteiligung auf Bundesebene – Erfolge und Perspektiven“)

8.3 Erforschung und Entwicklung von Instrumenten zur besseren Bürgerbeteiligung (z.B. neue Formen der Onlinebeteiligung; Handreichungen)

8.4 Mitwirkung in mindestens 4 nationalen oder internationalen Gremien oder Netzwerken zur Bürgerbeteiligung (z.B. Allianz für mehr Demokratie, im Rahmen der Umweltministerkonferenz sowie der OECD)

8.5 Wettbewerb mit Bürgerinnen und Bürgern in Juries für gute vorbildliche Beteiligungsprozesse mit räumlichem Bezug, bei der Politikgestaltung sowie im Gesetzgebungsverfahren

Beginn: Juli 2017

Ende: Juni 2019

Übersicht Verpflichtung	Verifizierbarkeit		Relevanz für OGP-Werte (entsprechend Beschreibung der Verpflichtung)				Potenzielle Wirkung				Umsetzung				Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?				
	Nicht ausreichend spezifisch	Ausreichend spezifisch	Transparenz	Partizipation	Rechenschaftspflicht	Technologie & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht	Keine	Gering	Moderat	Transformativ	Noch nicht begonnen	Eingeschränkt	Substanziell	Abgeschlossen	Verschlechtert	Keine Veränderung	Geringfügig	Substanziell	Herausragend
8. In der Summe		✓		✓					✓		Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				

Kontext und Zielsetzung

Diese Verpflichtung kann auf einer umfangreichen Sammlung von praktischen Erfahrungen und institutionalisierten Instrumenten zur Bürgerbeteiligung im Umweltbereich aufbauen. Während der Legislaturperiode 2013–2017 hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) eine Abteilung für Bürgerbeteiligung eingerichtet und im Rahmen der Entwicklung zentraler Politikstrategien zu Umwelt und Klimafragen eine Reihe informeller Beteiligungsinitiativen durchgeführt.¹

Diese Verpflichtung reflektiert daher die Bemühungen des BMU, „fortschrittliche und anspruchsvolle Prozesse der Bürgerbeteiligung“ anzuwenden, methodisch weiterzuentwickeln und die daraus gewonnenen Erkenntnisse anderer Ressorts und Behörden zur Verfügung zu stellen.

Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der „Entwicklung neuer Formen der Onlinebeteiligung und besseren Verzahnung formeller und informeller Beteiligung“.

Die Meilensteine befassen sich mit praxisrelevanter Forschung und Pilotprojekten zu Bürgerbeteiligung (8.3), Öffentlichkeitsarbeit für bessere Sichtbarkeit von und breiteres Engagement in Beteiligungsprozessen (8.2). Des Weiteren geht es um die konkrete Umsetzung von Beteiligung in vier umweltpolitischen Problemstellungen (8.1). Meilenstein 8.4 bekräftigt Deutschlands Teilnahme am internationalen Austausch zu Teilnahmeverfahren und 8.5 hat das Ziel, Anreize für Innovation und Verbreitung von Beteiligungsprozessen durch einen Wettbewerb mit einer BürgerInnen-Jury zu fördern.

Die vorgeschlagenen Aktivitäten sind nicht rückgekoppelt an spezielle durchsetzbare Rechte oder bestimmte öffentliche Beschwerdemechanismen mit festgelegten Adjudikationsregularien, falls die Beteiligungsprozesse keine hinreichende Inklusion gewährleisten oder andere Defizite im Prozess auftreten. Aus diesem Grund kann die Verpflichtung nicht als relevant für den OGP-Wert Rechenschaftspflicht eingestuft werden.

Die Meilensteine sind überprüfbar und beinhalten einige etwas näher beschriebene Zielsetzungen (z.B. wird für 8.1, 8.2 und 8.4 die Anzahl der anvisierten Aktivitäten und Veranstaltungen angegeben). Eine noch detailliertere Beschreibung wäre dennoch wünschenswert, z.B. konkrete Diversitätsziele in der Teilnahme oder anvisierte Benutzerzahlen für die produzierten Materialien).

Die Verpflichtung könnte Erkenntnisse und Inspiration zur Ausweitung und innovativen Weiterentwicklung von informellen Bürgerbeteiligungsprozessen für andere Ministerien generieren. Durch die direkte Umsetzung von vier Beteiligungsprozessen ist auch eine direkte, moderate Wirkung im Bereich verbesserter Partizipation zu erwarten und, wie ein Vertreter der Zivilgesellschaft erhofft, vielleicht auch ein Anstoß für eine tiefere Kultur der Offenheit in der Verwaltung jenseits des koordinierenden Ministeriums im Bereich des Möglichen.²

Die nächsten Schritte

Eine Ausdehnung und ambitioniertere Formulierung der Verpflichtung könnte diese zu einem Eckpfeiler des nächsten Aktionsplanes im Bereich Partizipation machen. Der UBM-Berichtersteller schlägt deshalb vor:

- das Experimentieren mit innovativen Konsultationsprozessen im Rahmen einer Verpflichtung im nächsten Aktionsplan fortzuführen, am besten mit Beteiligung auch von anderen Ministerien und angewendet auf ein breiteres Spektrum von Politikprozessen;
- zur Verbesserung der Inklusion die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen von zielgruppenorientierter Ansprache und Mobilisierung über soziale Medien zu erkunden;
- in Ergänzung zum „Top-down“-Ansatz des Schaffens von Input und Beteiligung einen explorativen Schwerpunkt auf Ko-Kreationsprozesse und die Integration von basis-initiierten Initiativen zu etablieren;
- die Fortführung von episodischen Beteiligungsfenstern hin zu kontinuierlichen Feedbackprozessen sowie die Verknüpfung von formalen und informellen Konsultations- und Beteiligungsprozessen weiter zu erkunden;
- die Fragestellung zu erhärten, wie VertreterInnen von Regierung und Verwaltung sich noch systematischer an der Basis der öffentlichen Meinungsbildung einbringen können, um Empfehlungen und Feedback dort zur Kenntnis zu nehmen, wo es entsteht und artikuliert wird.

¹ See Federal Government of Germany. *First National Action Plan 2017–2019*, 20, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Germany_NAP_2017-2019_ENG-transl.pdf.

² Interview mit Vertreter der Zivilgesellschaft.

9. ElterngeldDigital / Digitalisierung familienbezogener Leistungen

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Zugang zu Informationen und Beantragung der Leistung Elterngeld sowie weiterer Familienleistungen nachhaltig modernisieren und transparent gestalten. Durch eine Online-Plattform erhalten Eltern künftig die Möglichkeit, Informationen insbesondere auch zur Leistung Elterngeld noch gezielter abzurufen und mithilfe eines Antragsassistenten durch den Antragsprozess geleitet zu werden. Zudem wird geprüft, für welche weiteren familienbezogenen Leistungen sich eine elektronische Beantragung anbietet.”

Meilensteine:

- 9.1 Studie „Digitalisierung familienbezogener Leistungen“ (liegt vor)
- 9.2 Konzeption Digitalisierung weiterer familienbezogener Leistungen
- 9.3 Start der Implementierung ElterngeldDigital in Pilotländern
- 9.4 Implementierung ElterngeldDigital in weiteren Ländern
- 9.5 Neues Informationsportal für Familien

Beginn: Mai 2016

Ende: Dezember 2019

Übersicht Verpflichtung	Verifizierbarkeit		Relevanz für OGP-Werte (entsprechend Beschreibung der Verpflichtung)				Potenzielle Wirkung				Umsetzung				Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?				
	Nicht ausreichend spezifisch	Ausreichend spezifisch	Transparenz	Partizipation	Rechenschaftspflicht	Technologie & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht	Keine	Gering	Moderat	Transformativ	Noch nicht begonnen	Eingeschränkt	Substanziell	Abgeschlossen	Verschlechtert	Keine Veränderung	Geringfügig	Substanziell	Herausragend
9. In der Summe		✓	✓					✓			Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				

Kontext und Zielsetzung

Deutschland hat sich gesetzlich verpflichtet, mehr als 500 Dienstleistungen der Verwaltung von kommunaler bis Bundesebene bis 2022 online anzubieten.¹

Diese Verpflichtung im OGP-Aktionsplan zielt darauf ab, Informationen zu familienbezogenen Leistungen und im Speziellen Elterngeld auf transparente und verständliche Weise zur Verfügung zu stellen. Gemäß dem Aktionsplan soll durch die „Nutzung neuer Technologien (Online-Antragsassistent) sowie die Anwendung einer rechtssicheren und bürgerfreundlichen Sprache ... die Beantragung der Leistung für Bürgerinnen und Bürger ... vereinfacht und nachvollziehbar gestaltet werden. Das Ziel ist die medienbruchfreie Beantragung.“

In Deutschland wird die Bereitstellung von Elterngeld auf Länderebene koordiniert und eine Vielzahl von Regeln beeinflussen diese einkommensabhängigen Leistungen. Das führt zu einem recht umfangreichen Antragsprozess, der auch das Einreichen von mehreren ergänzenden Dokumenten und offiziellen Bestätigungen erfordert. Während mehrere Bundesländer es ermöglichen, den Antrag per Post einzureichen, ist es wegen des relativ komplexen Antragsprozesses trotzdem oft notwendig, zusätzlich auch persönlich vorzusprechen. Des Weiteren sind die Bearbeitungszeiten oftmals erheblich.² Vor Entwicklung dieser Verpflichtung hatten nur drei Bundesländer Elemente eines Online-Antragsverfahrens eingerichtet.³

Die Hauptmeilensteine (9.3, 9.4 und 9.5) sind grundsätzlich überprüfbar, es fehlt aber eine detaillierte Ausarbeitung. Zum Beispiel wird nicht näher beschrieben, wie viele Bundesländer das ElterngeldDigital-Portal als Pilotprogramm umsetzen sollen (9.3) oder welche Funktionselemente das Informationsportal für Familien beinhalten soll (9.5).

Die Verpflichtung zielt vor allem darauf ab, eine Verwaltungsleistung zu modernisieren. Zusätzlich wird die Errichtung eines Informationsportals zu Elternleistungen und Antragsprozess angekündigt. Wenn voll umgesetzt, könnte diese Informationssammlung die Transparenz im Bereich der Familienleistungen erhöhen. Allerdings ist die Beschreibung zu undetailliert, um die Wirkung der Verpflichtung genauer einordnen zu können. Vor diesem Hintergrund wird das Wirkpotenzial als geringfügig eingestuft.

Die nächsten Schritte

Der UBM-Berichtersteller empfiehlt, diese Verpflichtung außerhalb des OGP-Prozesses weiterzuführen und nicht in den nächsten Aktionsplan zu übernehmen.

¹ "Flächendeckende Digitalisierung der Verwaltung Deutschlands bis 2022," IT-Planungsrat, https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/OZG_Umsetzung_node.html.

² Siehe z.B. Rainer W. During, "Elterngeld-Anträge bleiben Monate in Bezirken liegen," Der Tagesspiegel, 11. Dezember 2012, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/chaos-in-bearbeitungsstellen-elterngeld-antraege-bleiben-monate-in-bezirken-liegen/7502674.html>; Bavaria: Susanne Holl, Saarbrücken, und Mike Szymanski, "Warum die SPD so dünnhäutig auf den Jusos-Chef reagiert," Süddeutsche Zeitung, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/sparpolitik-langes-warten-aufs-elterngeld-1.3481664>; und Hamburg: Andreas Dey, "Mutter und Vater müssen lange auf Elterngeld warten," Hamburger Abendblatt, 1. Februar 2019, <https://www.abendblatt.de/hamburg/article216342785/Mütter-und-Väter-müssen-lange-auf-Elterngeld-warten.html>. Für Eindrücke von Betroffenen siehe <http://www.wartenaufelterngeld.de/>.

³ Sabine Menkens, "Geld fürs Baby ohne lästigen Gang zum Amt," Welt, 16. Oktober 2018, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article182209578/Elterngeld-digital-Geld-fürs-Baby-ohne-lästigen-Gang-zum-Amt.html>.

10. Wissensnetz für lesbische, schwule, bisexuelle, trans- und intersexuelle bzw. -geschlechtliche Menschen

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Das digitale Informationsportal soll der flächendeckenden Zurverfügungstellung von Informationen für allgemein interessierte Bürger_innen, Fachpersonen und Betroffene sowie ihre Angehörigen zu den Themenbereichen Geschlechtliche Vielfalt und gleichgeschlechtliche Lebensweisen dienen. Das Portal soll durch begleitende Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit flankiert werden. Das Gesamtprojekt gewährleistet durch seine effizienten Zugangswege eine breite gesellschaftliche Wirkung und trägt zur weiteren gesellschaftlichen Sensibilisierung bei, um die Akzeptanz von LSBTI- Menschen (lesbischen, schwulen, bisexuellen, trans- und intersexuellen bzw. -geschlechtlichen Menschen) zu fördern.“

Ziel: Es ist das Ziel der Bundesregierung, Betroffenen, ihren Angehörigen und der allgemeinen Öffentlichkeit ein Informationsangebot (hier das LSBTI-Wissensnetz) über bestehende rechtliche Regelungen und Beratungsangebote sowie eine Lotsenfunktion (Verweisberatung) anzubieten. Weiterhin wird die Stärkung von Akzeptanz; Nutzung der Möglichkeiten neuer Technologien, Aufklärung, Erhöhung der Datenqualität zu wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Fragestellungen zu den Themenbereichen Geschlechtsidentität und gleichgeschlechtliche Lebensweisen, Partizipation sowie die Einbindung von NGOs angestrebt.

Meilensteine:

10.1 Onlinestellung Informationsportal mit ersten Themen TI (= trans*, inter)

10.2 Erweiterung der Themen um den Bereich LSB (= lesbisch, schwul, bi),

10.3 Portal vollständig mit Basis- und Vertiefungsinformationen befüllt, fortlaufende Aktualisierung der Inhalte, Verweisberatung an örtliche Beratungsstrukturen mittels einer Beratungsdatenbank eingerichtet

Beginn: Juli 2017

Ende: Dezember 2020

Übersicht Verpflichtung	Verifizierbarkeit		Relevanz für OGP-Werte (entsprechend Beschreibung der Verpflichtung)				Potenzielle Wirkung				Umsetzung				Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?				
	Nicht ausreichend spezifisch	Ausreichend spezifisch	Transparenz	Partizipation	Rechenschaftspflicht	Technologie & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht	Keine	Gering	Moderat	Transformativ	Noch nicht begonnen	Eingeschränkt	Substanziell	Abgeschlossen	Verschlechtert	Keine Veränderung	Geringfügig	Substanziell	Herausragend
10. In der Summe		✓	✓					✓			Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				

Kontext und Zielsetzung

Entsprechend der Beschreibung im Aktionsplan sind „nach wie vor LSBTI in [Deutschland] Diskriminierung und Benachteiligung ausgesetzt“ während diesbzgl. Beratungs und Unterstützungsangebote gerade auch in strukturschwachen und ländlichen Regionen nicht flächendeckend vorhanden sind.¹

Offizielle Informationen für LSBTI-Menschen zu Rechten, gesetzlichen Ansprüchen und Unterstützungsangeboten sind sehr fragmentiert und variieren stark sowohl in geographischer Hinsicht von Bundesland zu Bundesland (Nordrhein-Westfalen z.B. als eines der besseren Beispiele

<https://www.mkffi.nrw/lsbti>) als auch thematisch mit Informationen für trans- und intersexuelle Menschen.²

Die Verpflichtung erhärt also als Ziel der Bundesregierung, „Betroffenen, ihren Angehörigen und der allgemeinen Öffentlichkeit ein Informationsangebot (hier das LSBTI-Wissensnetz) über bestehende rechtliche Regelungen und Beratungsangebote sowie eine Lotsenfunktion (Verweisberatung) anzubieten. Weiterhin wird die Stärkung von Akzeptanz, Nutzung der Möglichkeiten neuer Technologien, Aufklärung, Erhöhung der Datenqualität zu wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Fragestellungen zu den Themenbereichen Geschlechtsidentität und gleichgeschlechtliche Lebensweisen, Partizipation sowie die Einbindung von NGOs angestrebt.“³

Das soll in erster Linie durch ein Informations- und Datenportal zu diesen Themenfeldern realisiert werden, womit die Verpflichtung somit Relevanz für den OGP-Wert Transparenz aufweist.⁴

Die gezielte Ansprache von speziellen Gruppen auf dem Weg zu einer offeneren Regierungsführung kann wichtig sein, um besondere Defizite oder Bedürfnisse anzusprechen und die notwendige Akzeptanz, Nutzung und Nachhaltigkeit von bestimmten Initiativen zu erreichen. Ein spezieller Zielgruppenfokus ist besonders dann angeraten, es um Segmente in der Bevölkerung geht, die oft gesellschaftlicher Diskriminierung ausgesetzt sind und deren spezielle Situation durch allgemeine Öffentlichkeitsarbeit und Einbeziehungsmaßnahmen ungenügend berücksichtigt wird.

Somit kann eine Ausrichtung der Verpflichtung auf LSBTI- Menschen als wichtiger Schritt zu mehr Inklusion in Regierung und Regierungsführung betrachtet werden.

Die Verpflichtung ist überprüfbar, aber einer Reihe von Aktivitäten sind nicht hinreichend detailliert beschrieben. Zum Beispiel werden die Begriffe der Basisinformationen, die im Portal aufgenommen werden sollen, nicht weiter aufgeschlüsselt. Auch bleibt unklar, wie die Errichtung des Portals geplant und inwiefern die Einspeisung von LSBTI-Informationsangeboten über das Bündeln von bereits bestehenden Informationen hinausgehen soll. Trotz dieser Einschränkung ist dennoch ein positiver Wirkungseffekt – im Ausmaß aber als geringfügig eingestuft – erwartbar. Diese positive Bewertung gründet im allgemeinen Anspruch der Verpflichtung, Informationen besser zugänglich und nutzbar zu machen und damit zur besseren Inklusion einer oft benachteiligten Gruppe beizutragen.

Die nächsten Schritte

Der UBM-Berichtersteller empfiehlt, die übergreifende Absicht der Verpflichtung im nächsten Aktionsplan beizubehalten, weil es darum geht, die Anliegen einer Gruppe von Menschen, die besonders von Diskriminierung und Ausschluss betroffen sind, stärker zu berücksichtigen. Gleichzeitig aber wäre es hilfreich, die gegenwärtige Formulierung der Verpflichtung zu überdenken hinsichtlich gezielter Zugangserleichterungen zu den bereitgestellten Informationen und einer partizipativen Identifizierung von den praktischen Informationsbedarfen und -defiziten in der LSBTI-Gemeinde. Wenn mit Erfolg durchgeführt, könnte diese Verpflichtung auch Deutschlands übergreifende Ambition unterstreichen, eine Führungsrolle im Bereich offener Regierungsführung zu spielen. Solch eine Verpflichtung könnte damit auch als wichtiges und inspirierendes Projekt der Entwicklung von Aktionsplänen in anderen Ländern dienen, da Maßnahmen gegen die Diskriminierung von LSBTI-Menschen ein universales Anliegen darstellen.

Auf praktischer Ebene könnte eine solch neue Verpflichtung Aktivitäten enthalten, die helfen, die spezifische Ausprägung von geschlechtsorientierter Diskriminierung besser messen und nachverfolgen zu lassen. Des Weiteren könnten gezielte Instrumente für die Ko-Kreation von solchen Informationsangeboten aufgenommen werden. Auch wäre es lohnenswert, über Ziele hinsichtlich einer stärkeren Sichtbarkeit und Zugänglichkeit von Rechenschaftslegung nachzudenken, z.B. in Bezug auf Hotlines und Feedbackkanäle, um Diskriminierung zu melden und zu korrigieren. Solche Formen stärkerer Rechenschaftspflichten könnten auch Informationen zur Performanz von öffentlichen Stellen hinsichtlich der Bearbeitung von eingehenden Beschwerden oder Informationen über das Ausmaß von in der Verwaltung durchgeführten Trainingsprogrammen in diesem Bereich enthalten.

¹ Die Bundesregierung: Erster Nationaler Aktionsplan 2017–2019, 23, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Germany_NAP_2017-2019_ENG-transl.pdf.

² Siehe Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Situation von Trans- und Intersexuellen Menschen im Fokus. [Situation of Trans- and Intersexual People in Focus], 2016, 23, <https://www.bmfsfj.de/blob/112092/f199e9c4b77f89d0a5aa825228384e08/imag-band-5-situation-von-trans-und-intersexuellen-menschen-data.pdf>.

³ Ibid.

⁴ Der aktualisierte Name des Portals ist *Regenbogenportal*.

11. Initiative Lokale Bündnisse für Familie

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

„Lokale Bündnisse bringen die Akteurinnen und Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft vor Ort zum Thema Vereinbarkeit zusammen und entwickeln unterstützende Maßnahmen für Familien.“

Ziel: „Ausbau familienfreundlicher Maßnahmen vor Ort - auch durch einen verstärkten Einsatz digitaler Informationsformate.“

Meilensteine:

11.1 Weitere Vernetzung der Lokalen Bündnisse mit Unternehmen vor Ort in Kooperation mit dem Netzwerk „Erfolgsfaktor Familie“ im Rahmen des Veranstaltungsformates "Forum Vereinbarkeit". Sechs geplante Veranstaltungen bundesweit. Eine Veranstaltung hat im Mai 2017 stattgefunden, drei weitere sind für den Herbst 2017 geplant, zwei sind noch offen.

Beginn: Nicht angegeben

Ende: März 2018

Übersicht Verpflichtung	Verifizierbarkeit		Relevanz für OGP-Werte (entsprechend Beschreibung der Verpflichtung)				Potenzielle Wirkung				Umsetzung				Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?				
	Nicht ausreichend spezifisch	Ausreichend spezifisch	Transparenz	Partizipation	Rechenschaftspflicht	Technologie & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht	Keine	Gering	Moderat	Transformativ	Noch nicht begonnen	Eingeschränkt	Substanziell	Abgeschlossen	Verschlechtert	Keine Veränderung	Geringfügig	Substanziell	Herausragend
11. In der Summe		✓	Unklar				✓				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				

Kontext und Zielsetzung

Gemäß dem Aktionsplan wird die Verpflichtung vor folgendem Hintergrund durchgeführt:

„Bundesweit bieten rund 620 Lokale Bündnisse für Familie konkrete Maßnahmen für Unternehmen und Familien zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf lokaler Ebene an. Mit der Gründung der Bundesinitiative ‚Lokale Bündnisse für Familie‘ 2004 sind bundesweit diese lokalen Kooperationen von Kommunen, Unternehmen, Agenturen für Arbeit, Betreuungseinrichtungen, freien Initiativen und Bürgerengagement entstanden, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf vor Ort konkret verbessern, z.B. durch Familienwegweiser im Internet, Ferienbetreuungsangebote und Beratungsangebote für Unternehmen.“¹

Die Verpflichtung zielt darauf ab, „öffentliches Bewusstsein für das Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter [zu] stärken, die Kommunikationswege für Akteurinnen und Akteure und Adressatinnen und Adressaten professionalisieren (Online-Community) und die Kooperationen aus[zu]bauen“.²

Der vorgeschlagene Meilenstein ist um die Ausweitung der lokalen Vernetzung für die Initiative „Erfolgsfaktor Familie“ bemüht. Als kollektives Vorhaben verbindet diese Initiative Unternehmen und Zivilgesellschaft in lokalen Bündnissen zur Förderung von familienfreundlichen Unternehmenspraktiken. Der Meilenstein ist im Prinzip überprüfbar, vor allem hinsichtlich der Anzahl der geplanten Veranstaltungen, es fehlen allerdings spezifische Qualitäts- und Erfolgsziele, um die Umsetzung effektiv zu begutachten.

Die Verpflichtung strebt einen höheren Bekanntheitsgrad und bessere Sichtbarkeit für existierende Dienstleistungen in diesem Bereich an. Obwohl dies zwei wichtige Wirkfaktoren sind, bleibt unklar, wie diese Verpflichtung Mechanismen der Regierungsführung beeinflusst. Es wird nicht beschrieben, wie eine weitere Öffnung der Regierungsführung bezüglich mehr Transparenz, Partizipation oder Rechenschaftspflicht, den Grundwerten der OGP, entstehen soll. Eine umfangreichere Untersuchung nach der Umsetzung im Hinblick auf beobachtbare Auswirkungen könnte möglicherweise Verbindungen zu diesen Werten zu Tage fördern. Solche Verbindungen wären aber vor dem Hintergrund der im Aktionsplan für diese Verpflichtung beschriebenen Ziele und Aktivitäten keine anvisierten Ziele, sondern ausschließlich Nebeneffekte. Aus diesen Gründen wird die Verpflichtung als ohne direkte Einwirkung auf eine offenere Regierungsführung eingestuft.

Die nächsten Schritte

Der UBM-Berichtersteller schlägt vor, folgende zwei Optionen in Erwägung zu ziehen:

- die Verpflichtung nicht in den nächsten Aktionsplan zu übernehmen, da eine hinreichende Verknüpfung mit offener Regierungsführung nicht gegeben ist; oder
- die Verpflichtung von Grund auf zu überarbeiten, um die Wirkungsweisen hinsichtlich einer weiteren Öffnung der Regierungsführung explizit in der Zielsetzung und allen Aktivitäten zu verankern, z.B. durch die Einrichtung eines Informations- und Beratungsfensters zu den gesetzlichen Ansprüchen in diesem Bereich, einschließlich klarer Sollgrößen für Performanz und Wirkung.

Unabhängig von der getroffenen Entscheidung könnte es interessant sein, das Reservoir der mehr als 600 Multi-Stakeholder-Allianzen auf lokaler Ebene dahingehend zu erforschen, ob daraus auch neue Schnittstellen und Verknüpfungen zu formalen politischen Entscheidungsprozessen entstanden sind. Solch eine Untersuchung könnte interessante und inspirierende Erkenntnisse zutage fördern, die für andere Verpflichtungen (z.B. Verpflichtung 8), aber auch im breiteren Rahmen der Ko-Kreation für die Entwicklung pragmatischer Ansätze und positiver Rahmenbedingungen nützlich sein könnten.

¹ Federal Government of Germany, *First National Action Plan 2017–2019*, 24, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Germany_NAP_2017-2019_ENG-transl.pdf.

² Ibid.

12. Monitoring der Entwicklung des Frauen- und Männeranteils an Führungsebenen, in Gremien der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Regelmäßige Berichte zum Monitoring der Entwicklung des Frauen- und Männeranteils an Führungsebenen und in Gremien in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst im Rahmen der Umsetzung des Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst.”

Meilensteine:

- 12.1 Information der Bundesregierung über die Entwicklung des Frauen- und Männeranteils an Führungsebenen und in Gremien der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes. Meldung an das Statistische Bundesamt über die Besetzung der Gremien nach BGremBG (Gesetz über die Mitwirkung des Bundes an der Besetzung von Gremien), für die der Bund Mitglieder bestimmen kann.
- 12.2 Bericht an den Deutschen Bundestag über den Frauen- und Männeranteil an Führungsebenen und in Gremien der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes
- 12.3 Erstellung des Index über den Frauenanteil in obersten Bundesbehörden (Gleichstellungsindex)
- 12.4. Statistik über den Frauenanteil in der gesamten Bundesverwaltung (Gleichstellungst Statistik)
- 12.5 Vorlage einer Zusammenstellung und Auswertung der Gremienbesetzungen an den Deutschen Bundestag
- 12.6. Bericht zum Bundesgleichstellungsgesetz an den Deutschen Bundestag
- 12.7. Evaluierung des Gesetzes

Beginn: Juli 2017 (fortlaufend seit 2015)

Ende: Juni 2019

Übersicht Verpflichtung	Verifizierbarkeit		Relevanz für OGP-Werte (entsprechend Beschreibung der Verpflichtung)				Potenzielle Wirkung				Umsetzung				Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?				
	Nicht ausreichend spezifisch	Ausreichend spezifisch	Transparenz	Partizipation	Rechenschaftspflicht	Technologie & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht	Keine	Gering	Moderat	Transformativ	Noch nicht begonnen	Eingeschränkt	Substanziell	Abgeschlossen	Verschlechtert	Keine Veränderung	Geringfügig	Substanziell	Herausragend
12. In der Summe		✓	✓					✓			Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				

Kontext und Zielsetzung

Die Verpflichtung setzt sich zum Ziel, eine „[l]angfristige Änderung der Unternehmenskultur hin zu mehr Frauen in Führungspositionen durch mehr Präsenz des Themas in der öffentlichen Debatte [zu

erreichen], um die Unternehmen zu motivieren, mehr für eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern zu tun“.

Seit 2012 stagniert in Deutschland der Anteil von Frauen in Führungspositionen. 2017 lag dieser Anteil beispielsweise bei 29%.¹ Der Anteil der Frauen im Deutschen Bundestag ist sogar von 36% in der Legislaturperiode 2013–2017 auf 31% in der gegenwärtigen Legislaturperiode gefallen.²

Regelmäßige Berichterstattung zum Anteil von Frauen in Führungspositionen ist als wichtiger Indikator international anerkannt, z.B. in den Zielen für Nachhaltige Entwicklung (SDGs) der Vereinten Nationen (Ziel 5.5, Indikator 5.52). In Deutschland wird diese Messgröße auch im Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im Öffentlichen Dienst gewürdigt, welches 2015 in Kraft getreten ist.³

Diese Verpflichtung bezieht sich somit auf die Erfordernisse der Berichterstattung, wie im zuvor angesprochenen Gesetz enthalten. Die Meilensteine und Aktivitäten decken dabei alle Aspekte des Berichtswesens ab von der Erhebung, Zusammenfassung und Veröffentlichung bis zur Evaluation und den gesetzlichen Grundlagen.

Die Meilensteine sind überprüfbar und die Verpflichtung ist relevant für den OGP-Wert der Transparenz. Es werden öffentlich verfügbare Informationen zu (un)gleichberechtigter Teilhabe von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung detaillierter dargestellt als gemäß dem allgemeinen Berichtswesen der SDGs erforderlich. Zum Beispiel macht die Verpflichtung die Frauen und Männeranteile in der Bundesverwaltung transparent.

Die Verpflichtung enthält darüber hinaus die Veröffentlichung und das Monitoring von Indikatoren, die zumindest teilweise die zuweisbare Wirkung von Regierungsaktivitäten hinsichtlich der Schaffung von gleichberechtigter Teilhabe der Geschlechter abbilden. Dadurch ist die Verpflichtung relevant für den OGP-Wert Transparenz. Sowohl die Meilensteine in Bezug auf Veröffentlichungspflichten (12.1, 12.2, 12.4 und 12.5) als auch der Meilenstein zur Evaluation des entsprechenden Gesetzes (12.7) stehen direkt im Einklang mit den Evaluations- und Berichterstattungsanforderungen wie im Gesetz beschrieben.⁴ Die zusätzliche Wirkung auf die weitere Öffnung von Regierungsführung wird als geringfügig eingestuft, da die zentralen Aspekte der Verpflichtung in der entsprechenden Gesetzgebung von 2015, also schon vor Deutschlands OGP-Teilnahme enthalten sind.

Die nächsten Schritte

Der UBM-Berichtersteller empfiehlt, die Meilensteine 12.1 bis 12.6 um eine Reihe von Performanzzielen und -indikatoren zu ergänzen. Da die allgemeine Zielsetzung die Schaffung von mehr Sichtbarkeit und öffentlicher Wahrnehmung für Gleichstellungsthemen anstrebt, würde die Anfügung messbarer Indikatoren zur Sichtbarkeit und dem Ausmaß der Weiterverwendung der veröffentlichten Informationen das Ambitionsniveau und dessen Nachverfolgbarkeit beträchtlich befördern. Dies könnte z.B. die Anzahl der Online-Abrufe von bestimmten Materialien oder die Erwähnung der erhobenen Daten in Medien sowie zu Benchmarking-Zwecken in Geschäfts- und Nachhaltigkeitsberichten beinhalten.

¹ Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/QualitätArbeit/QualitätArbeit.html>.

² https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/dr2018_bf_pdf_ganzes_buch_online.pdf

³ Gesetz für die Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im Öffentlichen Dienst, Bundesanzeiger Verlag, http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s0642.pdf.

⁴ Artikel 23 and Artikel 24, Gesetz für die Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im Öffentlichen Dienst, FöPoG.

13. Förderung des freien Zugangs zu wissenschaftlichen Publikationen („Open Access“)

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Wissenschaft und Forschung werden in Deutschland vielfach mit öffentlichen Mitteln finanziert. Bürgerinnen und Bürger wollen an den Ergebnissen dieser Forschung teilhaben. Dies kann unter anderem dadurch erreicht werden, dass wissenschaftliche Publikationen kostenfrei über das Internet verfügbar sind. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler stellen ihre Aufsätze auf Webseiten oder in Datenbanken unter dem Schlagwort ‚Open Access‘ ohne rechtliche oder finanzielle Barrieren der Öffentlichkeit zur Verfügung. Neben diesem einfachen Zugang zu wissenschaftlichen Publikationen ermöglicht Open Access neue Verbreitungswege für wissenschaftliche Erkenntnisse. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert mit einem Ideenwettbewerb innovative Projekte für eine weitere Verbreitung des Open-Access-Prinzips an Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Die Projekte sollen bestehende Vorbehalte und Hürden für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler überwinden, ihre eigenen Publikationen unentgeltlich über das Internet anzubieten.”

Meilensteine:

13.1 Sammlung und Bewertung der im Rahmen des Ideenwettbewerbs zur Umsetzung von Open Access eingereichten Projektskizzen

13.2 Beginn der Projektförderung

Beginn: Juni 2017

Ende: Juli 2020

Übersicht Verpflichtung	Verifizierbarkeit		Relevanz für OGP-Werte (entsprechend Beschreibung der Verpflichtung)				Potenzielle Wirkung				Umsetzung				Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?				
	Nicht ausreichend spezifisch	Ausreichend spezifisch	Transparenz	Partizipation	Rechenschaftspflicht	Technologie & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht	Keine	Gering	Moderat	Transformativ	Noch nicht begonnen	Eingeschränkt	Substanziell	Abgeschlossen	Verschlechtert	Keine Veränderung	Geringfügig	Substanziell	Herausragend
13. In der Summe		✓	✓					✓			Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				

Kontext und Zielsetzung

Die Verpflichtung zielt darauf ab, dass der „freie Zugang zu wissenschaftlichen Publikationen zu einem Standard des wissenschaftlichen Publizierens werden [soll], damit die Öffentlichkeit besser an den Ergebnissen öffentlich finanzierter Forschung teilhaben kann“.

Die Verpflichtung baut auf Bestrebungen in der Wissenschaft und darüber hinaus, den freien Zugang zu wissenschaftlichen Veröffentlichungen und Forschungsergebnissen in anderen Formaten auszuweiten. Der Beitrag der Verpflichtung setzt in diesem Zusammenhang auf die finanzielle Unterstützung für Projekte, die helfen, ein förderndes Umfeld für Offenes Publizieren zu schaffen. Konkret geht es um die Umsetzung eines Ideenwettbewerbes für Open-Access-Projekte, die das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Mai 2017 angestoßen hat.¹

Die Meilensteine sind generell überprüfbar, es fehlen aber spezifische Verknüpfungen zur Ambition der Verpflichtung. Es wird finanzielle Förderung für Projekte in Aussicht gestellt, die es einfacher für WissenschaftlerInnen machen wollen, ihre Arbeit im Open-Access-Format zu publizieren. Die Verpflichtung ist damit relevant für den OGP-Wert Transparenz, in diesem Falle für die Transparenz öffentlicher Forschung. Eine Ausweitung des wissenschaftlichen Publizierens im Open-Access-Format

ist in Deutschland besonders wichtig, da Schätzungen von einem Open-Access-Anteil in wissenschaftlichen Veröffentlichungen von höchstens bis zu 30% ausgehen.²

Die Verpflichtung enthält keine Maßnahmen zur direkten Förderung von Bürgerbeteiligung und kann deshalb nicht als relevant für diese OGP-Wertekategorie eingestuft werden. Es sollte aber dennoch betont werden, dass Zugang zu wissenschaftlichen Erkenntnissen und Forschungsergebnissen eine Grundvoraussetzung für informierte und effektive Bürgerbeteiligung ist. Auch größere Nichtregierungsorganisationen, deren Fokus auf Forschung und evidenzbasierter Öffentlichkeitsarbeit liegt, können sich nicht einmal den minimal notwendigen Zugang zu den neuesten Forschungsergebnissen in wissenschaftlichen Zeitschriftendatenbanken oder akademischen Bibliotheken leisten.³ Trotz der Relevanz von Open Access und seiner ausdrücklichen Anerkennung durch die Regierung wird die direkte praktische Wirkung der Verpflichtung als geringfügig eingestuft, da die Verpflichtung eine Reihe von anderen Initiativen in Europa, die direkte Anreize für Open Publishing setzen, bestenfalls flankiert. Ein Beispiel für solch eine Initiative ist der sogenannte Plan S, in der der Europäische Forschungsrat und mehr als 10 andere große private und staatliche Einrichtungen der Forschungsförderung aus ganz Europa sich verpflichten, dass ab 2020 alle geförderten Forschungsvorhaben unter Open Access fallen werden.⁴

Die nächsten Schritte

In Bezug auf die zukünftige Entwicklung von Verpflichtungen in diesem Bereich empfiehlt der UBM-Berichterstatter folgende Ergänzungen:

- Performanzkriterien und -ziele für das Förderprogramm, welche es ermöglichen würden, Ergebnisse und Auswirkungen direkt zu verfolgen. Dies könnte auch beinhalten, Teile der Zielvorgabe, bis 2025 70% Open-Access-Publikationen zu erreichen, wie in der Digitalstrategie des Ministeriums im April 2019 zum Ausdruck gebracht, vorzuziehen;⁵
- eine Projektevaluierung und Lernkomponente für das Förderprogramm als eigenständiger Meilenstein – falls eine Verpflichtung zu Open Access im nächsten Aktionsplan weitergeführt wird;
- ein explorativer Baustein mit dem Ziel der kollaborativen Untersuchung der Open-Access-Bedarfe von AkteurInnen der Zivilgesellschaft, die evidenzbasierte Politikarbeit betreiben; längerfristige Zielsetzung könnte die Entwicklung von konkreten Open-Access-Initiativen in diesem Bereich sein; und
- Aktivitäten, die AkteurInnen auf subnationaler Ebene ansprechen und einbeziehen.

¹ "Bekanntmachung," Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) <https://www.bmbf.de/förderungen/bekanntmachung-1369.html>.

² Bundesverband Deutscher Industrie, Fraunhofer ISI, und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Innovations Indikator, 2018 http://www.innovationsindikator.de/fileadmin/content/2018/pdf/ausgaben/Innovationsindikator_2018.pdf; European Commission, Open Science Monitor: Trends for open access to publications, https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/goals-research-and-innovation-policy/open-science/open-science-monitor/trends-open-access-publications_en

³ Teilnehmende Beobachtung (participant observation) des UBM-Gutachters (der mehr als 10 Jahre als Forschungsmanager in einer NGO gearbeitet hat, die kontinuierlich in den Top 10 Governance Think Tanks geführt wird, aber sich finanziell den Zugang zu mehr als ein oder zwei wichtigen Zeitschriftendatenbanken nicht leisten konnte).

⁴ Plan S: <https://www.coalition-s.org>.

⁵ Siehe https://www.bildung-forschung.digital/files/BMBF_Digitalstrategie_web.pdf.

14. Das Wissenschaftsjahr 2018 – Arbeitswelten der Zukunft

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

„Bei den Wissenschaftsjahren geht es darum, das Interesse der Öffentlichkeit an Wissenschaft und Forschung zu stärken und die Gesellschaft in wissenschaftliche Entwicklungsprozesse einzubeziehen. Dabei soll deutlich werden, welchen Anteil Wissenschaft und Forschung bei der Gestaltung unserer Zukunft haben. Im Wissenschaftsjahr 2018 soll der Schwerpunkt auf den Arbeitswelten der Zukunft liegen. Es wird geprägt sein von einer Vielzahl an Aktivitäten, die sich an die interessierte Öffentlichkeit richten: Sie reichen von großen bundesweiten Mitmachaktionen bis hin zu Ausstellungen, Wettbewerben, Dialogveranstaltungen und innovativen Online-Formaten. Bürgerinnen und Bürger sowie zivilgesellschaftliche Organisationen erhalten dadurch vielseitige Gelegenheiten, sich zu informieren, sich einzubringen und mit Wissenschaftlern sowie VertreterInnen aus Politik und Wirtschaft ins Gespräch zu kommen.“

Ziel: „Im Wissenschaftsjahr 2018 soll der Beitrag von Wissenschaft und Forschung an der Gestaltung der Arbeitswelt anschaulich gemacht werden. Es können die vielfältigen Chancen und Herausforderungen der Arbeitswelten der Zukunft demonstriert und diskutiert werden. Dabei sollen Bürgerinnen und Bürger für die Rolle von Forschung und für Tätigkeiten in wissenschaftlichen Arbeits- und Berufsfeldern begeistert werden und können ihre Erfahrungen aus der Arbeitswelt einbringen.“

Meilensteine:

- 14.1 Veröffentlichung der Ausschreibung für Förderprojekte im Wissenschaftsjahr
- 14.2 Öffentlichkeitswirksame Eröffnung des Wissenschaftsjahres
- 14.3 Tour des Ausstellungsschiffes MS Wissenschaft (im Auftrag des BMBF)

Beginn: Juli 2017

Ende: Dezember 2018

Übersicht Verpflichtung	Verifizierbarkeit		Relevanz für OGP-Werte (entsprechend Beschreibung der Verpflichtung)				Potenzielle Wirkung				Umsetzung				Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?				
	Nicht ausreichend spezifisch	Ausreichend spezifisch	Transparenz	Partizipation	Rechenschaftspflicht	Technologie & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht	Keine	Gering	Moderat	Transformativ	Noch nicht begonnen	Eingeschränkt	Substanziell	Abgeschlossen	Verschlechtert	Keine Veränderung	Geringfügig	Substanziell	Herausragend
14. In der Summe		✓		✓			✓				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				

Kontext und Zielsetzung

Die Regierungsinitiative Wissenschaftsjahre hat zum Ziel, „das Interesse der Öffentlichkeit an Wissenschaft und Forschung zu stärken und die Gesellschaft in wissenschaftliche Entwicklungsprozesse einzubeziehen. Dabei soll deutlich werden, welchen Anteil Wissenschaft und Forschung bei der Gestaltung unserer Zukunft haben“.

Diesbezügliche Aktivitäten beinhalten Vorträge und partizipative Formate wie Diskussionen, interaktive Ausstellungen, Wettbewerbe, praktische Kampagnen und bürgerinitiierte Forschungsinitiativen. Ein Förderprogramm will zur Entwicklung und Umsetzung neuer Dialogformen und Veranstaltungen beitragen. Meilenstein 14.1 beinhaltet die offizielle Ausschreibung dieser Förderinitiative, 14.2 die

Eröffnung des Wissenschaftsjahres und 14.3 bezieht sich auf die Tour eines Schiffes mit einer Wanderausstellung zum Thema.

Die Verpflichtung könnte den politischen Dialog und eine breitere gesellschaftliche Diskussion zur Frage, wie Forschung und Technik auf die zentralen Herausforderungen unserer Zeit reagieren können, befördern. Die Ausschreibung für Förderprojekte macht die Verpflichtung relevant für den OGP-Wert Partizipation.

Die angeführten Meilensteine sind überprüfbar, ihnen fehlen allerdings die notwendigen Einzelheiten, die es ermöglichen machen würden abzuschätzen, inwieweit sie die Einbeziehung der Öffentlichkeit wirklich fördern. Einige der geförderten Projekte könnten tatsächlich diesbzgl. wirken, aber es werden keine speziellen Aktivitäten oder Maßnahmen erwähnt, die solch eine Wirkung auch sicherstellen würden. Wegen dieses Mangels an Einzelheiten ist es schwierig einzuschätzen, welche potenzielle Wirkung diese Verpflichtung auf die Fähigkeiten der Öffentlichkeit zur Teilhabe in Wissenschaftsprojekten haben könnte.

Die nächsten Schritte

Der UBM-Berichtersteller empfiehlt, diese Verpflichtung nicht in den nächsten Aktionsplan zu überführen. Die Regierung könnte jedoch in Betracht ziehen, die Wissenschaftsprojekte stärker in der Öffentlichkeit zu bewerben und die geförderten Projekte in Schulen oder auf kommunaler Ebene auszustellen.

15. Bundeswettbewerb „Zusammenleben Hand in Hand“

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Es wird ein Bundeswettbewerb ‚Zusammen leben Hand in Hand - Kommunen gestalten‘ durchgeführt, der kommunale Aktivitäten zur Integration von Zuwanderern und zur Förderung des Zusammenlebens mit der Bevölkerung vor Ort initiieren, identifizieren, prämiieren, in der Öffentlichkeit bekannt machen soll. Der Wettbewerb wird eingerahmt durch eine Auftaktveranstaltung und eine abschließende Kommunalkonferenz.”

Meilensteine:

15.1 Ausschreibung des Wettbewerbs

15.2 Sammlung und Bewertung der von den WettbewerbsteilnehmerInnen eingereichten Ideen

15.3 Kommunalkonferenz mit Prämierung der Ideen

Beginn: Mai 2017

Ende: Juli 2018

Übersicht Verpflichtung	Verifizierbarkeit		Relevanz für OGP-Werte (entsprechend Beschreibung der Verpflichtung)				Potenzielle Wirkung				Umsetzung				Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?				
	Nicht ausreichend spezifisch	Ausreichend spezifisch	Transparenz	Partizipation	Rechenschaftspflicht	Technologie & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht	Keine	Gering	Moderat	Transformativ	Noch nicht begonnen	Eingeschränkt	Substanziell	Abgeschlossen	Verschlechtert	Keine Veränderung	Geringfügig	Substanziell	Herausragend
15. In der Summe		✓	Unklar					✓			Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				Beurteilung am Ende des Aktionsplanzyklus				

Kontext und Zielsetzung

Die Integration von neuen ImmigrantInnen und geflüchteten Menschen ist eine zentrale gesellschaftliche Herausforderung in Deutschland. Diese Verpflichtung setzt den Schwerpunkt, einen Bundeswettbewerb „Zusammenleben Hand in Hand – Kommunen gestalten“ durchzuführen. Mit einer Ausstattung von bis zu einer Million Euro soll der Wettbewerb neue und bereits existierende lokale Projekte, die ihre Aktivitäten ausweiten wollen, unterstützen. Der Wettbewerb zielt darauf ab, Integrationsprojekte für ImmigrantInnen sowie Projekte, die das Engagement der lokalen Gemeinschaft mobilisieren zu identifizieren, anzustoßen, zu prämiieren und einer breiteren Öffentlichkeit zu präsentieren. Des Weiteren wird auch angestrebt, dass die geförderten Projekte Inspirationen für die Entwicklung ähnlicher Projekte in anderen Kommunen bieten.

Die Verpflichtung setzt sich konkret zum Ziel, Integration im Alltagsleben zu vertiefen, soziale Unterstützungspotenziale zu aktivieren und ImmigrantInnen mit staatlichen Serviceangeboten und Kontaktmöglichkeiten jenseits der Ausländerbehörden vertraut zu machen. Diese Aktivitäten können als erste Schritte hin zu einer Verbreiterung der Bürgerbeteiligung und zu mehr Inklusion in der Regierungsführung – beides Kernwerte der OGP – verstanden werden. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, dass durch die Verpflichtung Kontakt und Austausch zwischen Regierung und BürgerInnen auf breiterer Ebene zugänglich gemacht und besser auf die Bedürfnisse von neuen MitbürgerInnen zugeschnitten werden.

Trotz dieser möglichen indirekten und langfristigen Wirkungen ist die direkte Relevanz der Verpflichtung wie im Aktionsplan dargestellt unklar. Die Verpflichtung stellt keine direkte Verbindung zu

Transparenz, Bürgerbeteiligung oder öffentlicher Rechenschaftspflicht her. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind nicht in der Lage, direkt am geplanten Ideenwettbewerb teilzunehmen, sondern können nur über eine teilnehmende Kommune mit einbezogen werden. Die Förderkriterien stellen nicht direkt auf Projekte ab, die gezielt einen der drei oben genannten OGP-Werte vorantreiben würden. Die Meilensteine sind überprüfbar, beinhalten aber keine Performanzziele und entsprechende Indikatoren.

Die Verpflichtung ist relevant, da Gemeinschaftsaktivitäten auf lokaler Ebene, Leuchtturmprojekte und diesbezügliche gemeinsame Lernerfahrungen im Mittelpunkt stehen. Das wiederum könnte interessante Einsichten und Inspiration generieren für die Vernetzung ähnlicher lokaler Projekte mit dem Ziel offener Regierungsführung. Im Ergebnis könnte die Verpflichtung somit langfristig helfen, einige Grundprinzipien dafür zu etablieren, um offene Regierungsführung inklusiver zu gestalten, gerade in Bezug auf ImigrantInnen als wichtige und oft benachteiligte gesellschaftliche Gruppe.

Allerdings bleibt unklar, in welchem Ausmaß der vorgeschlagene Ansatz die Integration auf lokaler Ebene verbessern kann. Aus diesem Grund wird die allgemeine potenzielle Wirkung der Verpflichtung als geringfügig eingestuft.

Die nächsten Schritte

Der UBM-Berichtersteller schlägt vor, diese Verpflichtung nicht im nächsten Aktionsplan weiterzuführen oder dessen Inhalt grundsätzlich zu überdenken und mit den vorgeschlagenen Aktivitäten direkter an die OGP-Werten anzuknüpfen.

V. Allgemeine Empfehlungen

Dieses Kapitel zielt darauf ab, sowohl die Umsetzung des gegenwärtigen als auch die Entwicklung des nächsten Aktionsplanes zu unterstützen. Es ist in zwei Abschnitte unterteilt: 1) zentrale Empfehlungen zur Verbesserung des OGP-Prozesses und Aktionsplanes im Land oder der Regierungseinheit; und 2) eine Beurteilung, wie die Regierung auf vorhergehende UBM-Empfehlungen reagiert hat.

5.1 UBM-Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen des UBM-Berichterstatters, in Kombination mit den prozessorientierten Empfehlungen in Kapitel III, sind vielleicht etwas detaillierter und weitreichender als üblicherweise der Fall für derartige Berichte. Ihr Zweck ist es, in erster Linie den Dialog über zukünftige Pfade der Aktionsplanentwicklung zu inspirieren, und nicht so sehr eine Liste von Vorschlägen zu präsentieren, die wortwörtlich umgesetzt und in zukünftiges Berichtswesen eins zu eins einbezogen werden sollten.

Mehr Investitionen von Ressourcen zur Förderung der zivilgesellschaftlichen Teilnahme im OGP-Prozess

Die Regierung sollte in Betracht ziehen, einen Teil des nunmehr vierfachen Budgets für die OGP-Teilnahme in die direkte Förderung der Zivilgesellschaft und ihrer OGP-Koordinierungs- und Ko-Kreationsfunktionen zu investieren. Ein möglicher Ansatz in dieser Hinsicht könnte z.B. die Förderung von öffentlicher Mobilisierung für OGP-Engagement in zentralen Bereichen (z.B. in Wissenschaft, auf kommunaler Ebene, Engagement mit kleinen und mittelständischen Unternehmen), in einem thematischen Themenfeld außerhalb der existierenden Schwerpunkte im Bereich Transparenz, Technologie und Open Data sowie die Förderung einer Vollzeit-Netzwerkskoordinationsstelle. Mehrere Gründe lassen solch eine Förderung auf Zivilgesellschaftsseite vorteilhaft erscheinen. Zum einen würde es die finanzielle Vorhersagbarkeit und Ressourcen für die Zivilgesellschaft schaffen, um wichtige Mobilisierungsaktivitäten weiter auszudehnen und OGP-bezogene Empfehlungen zu entwickeln, die klarere und strategischere Prioritäten setzen und damit auch auf Regierungsseite leichter bearbeitbar sind.

Zusätzlich würde solch eine Förderung es auch ermöglichen, die Austauschbeziehungen zwischen Regierung und Zivilgesellschaft auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Themenbereichen auszuweiten, besonders in Bezug auf die Mobilisierung von öffentlichen und privaten Stakeholdern auf Länder- und Kommunalebene. Wie von InterviewpartnerInnen sowohl auf Regierungs- und Zivilgesellschaftsseite betont wurde, könnte die Entwicklung eines Förderungsformates, das sowohl nachvollziehbare Auswahl als auch Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht gewährleistet, mit Schwierigkeiten behaftet sein. Aus diesem Grund könnte es erforderlich sein, auf die Hilfe einer Expertin zurückzugreifen, um ein geeignetes Fördermodell zu entwickeln.

Nutzung der OGP für die Entwicklung ambitionierterer Verpflichtungen

Fast alle InterviewpartnerInnen in Regierung und Zivilgesellschaft merkten an, dass die fünfzehn Verpflichtungen des ersten deutschen Aktionsplanes einschließlich der meisten darin enthaltenen Meilensteine auch ohne den OGP-Prozess in Planung waren. Der UBM-Berichtersteller hält der OGP-Rahmensetzung zugute, für all diese Aktivitäten zusätzliche Sichtbarkeit und stärkere Rechenschaftspflichten geschaffen zu haben.

Allerdings vertrat keiner der interviewten Beteiligten die Ansicht, dass die Einbeziehung in den OGP-Aktionsplan substanziell mehr politische Triebkraft für diese geplanten Initiativen mobilisiert hätte. Des Weiteren finden sich im Aktionsplan keine grundsätzlich neuen

Aktivitäten (abgesehen von Verpflichtung I, die sich selbstreferenziell auf den OGP-Prozess bezieht), die ausschließlich auf der OGP-Teilnahme zurückzuführen wären. Bis zu einem gewissen Grad ist das ein positives Zeichen, da eine Reihe von Regierungsaktivitäten offensichtlich schon mit den Bemühungen für offenere Regierungsführung in Einklang stehen. Gleichzeitig aber stellt sich für einen großen Teil der Verpflichtungen die Frage, ob diese hinreichend ambitioniert angelegt sind. Zukünftig könnte es deshalb ratsam sein, Verpflichtungen, die auf Kontinuität ausgelegt sind und die Nachhaltigkeit von Open Government im Blick haben, mit einer Reihe von neuen, ehrgeizigen Verpflichtungen zu mischen, auch wenn deren volle Wirkung sich erst über mehre Aktionspläne hinweg bemerkbar machen sollte.

Um zukünftige Aktionspläne ambitionierter anzulegen, formuliert der UBM-Gutachter folgende Empfehlungen:

Für die Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaftliche AkteurInnen können ihre Rolle als kritisch-konstruktive Partner weiter ausbauen und ihre funktionalen Vorteile in der informellen Koordination und Vernetzung stärker nutzen. In einem Land von der Größe Deutschlands kann ein OGP-Aktionsplan nur einen Ausschnitt der Regierungstätigkeit im Bereich offene Regierungsführung abbilden. Viele wichtige Entwicklungen in diesem Bereich können vor dem Hintergrund einer verständlicherweise beschränkten Anzahl von Verpflichtungen nicht berücksichtigt werden.

Während der Konsultationen zum Zwischenbericht der Selbstevaluation der Regierung für den OGP-Aktionsplan wurde nur ein formaler Kommentar von der Zivilgesellschaft registriert.¹ Ein breiter angelegtes und flexibleres Format für Kommentare zum Stand der Aktionsplanumsetzung erscheint daher angeraten.

Beispielsweise könnte das Open Government Netzwerk gemeinsam mit der Regierung sondieren, ob ein Kapitel oder eine Standpunktübersicht, verfasst von der Zivilgesellschaft, in das offizielle Monitoring und die Berichterstattungskommunikation mit einbezogen werden könnten. Dies könnte auch die Kultur der Ko-Kreation weiter stärken.

Eine andere, weniger vorstrukturierte Engagementmöglichkeit der Zivilgesellschaft, die ausgeweitet werden könnte, bezieht sich auf regionale und lokale Aktivitäten der offenen Regierungsführung. Auf diesen Ebenen finden einige der interessantesten Überlegungen und Innovationen in diesem Bereich statt, die aber von der Bundesregierung nur unter Schwierigkeiten auf direkte und zeitnahe Weise in den OGP-Prozess eingebunden werden können. Das liegt an den föderalen und subsidiären Prinzipien, die zur Anwendung kommen und die die Bundesregierung in erster Linie dazu anhalten, lokale AkteurInnen mittelbar über die Länderregierungen anzusprechen. Wo ebenenübergreifende Koordinationsmechanismen bestehen und im Rahmen des OGP-Prozesses zur Anwendung kommen, werden allerdings nur begrenzte Segmente der Open-Government-Gemeinde angesprochen. Das ist beispielsweise der Fall für den IT-Planungsrat, der wichtige Koordinierungsfunktionen über verschiedene Regierungsebenen hinweg ausführt, aber in offiziellem Auftrag und praktischer Vernetzung stark auf IT-Technologiebereiche ausgerichtet ist. Im Gegensatz dazu kann die Zivilgesellschaft ihre Vorteile in der informellen, ebenenübergreifenden Kommunikation zur Geltung bringen und leichter Brücken zu lokalen AkteurInnen der offenen Regierungsführung bauen. Solche Bemühungen finden bereits statt, könnten aber weiter ausgebaut werden, sofern zusätzliche Ressourcen zur Verfügung stünden.

Für die Regierung

Ein konkreter erster Schritt hin zu mutigeren Verpflichtungen könnte darin bestehen, noch einmal die zivilgesellschaftlichen Ideen in Betracht zu ziehen, die die Regierung im Rahmen der Entwicklung des ersten Aktionsplanes als klärungsbedürftig, eine Gesetzesänderung oder

ebenenübergreifende Koordination erforderlich zur Seite gestellt hatte. Des Weiteren ist der innovative, grenzerweiternde Tenor der OGP zunehmend komplementär mit der wachsenden Experimentierfreudigkeit im Regierungshandeln in Deutschland, die sich z.B. im Zusammenhang mit Experimentierklauseln im Verwaltungsrecht² und viel diskutierten Reallaboren in der Verwaltungspraxis zeigt.³ Die Entwicklung des ersten Aktionsplanes war dementsprechend eine gute Gelegenheit, nützliche Erfahrungen zu sammeln, die es jetzt ermöglichen sollten, in Bezug auf offene Regierungsführung in den nächsten Gang zu schalten.

Ausnutzung existierender Gelegenheiten, um in zentralen Bereichen der offenen Regierungsführung Fortschritte zu machen

Wie im Kapitel zu Kontext und Hintergrund beschrieben können mehrere bereits existierende Regierungsinitiativen von einer Einbeziehung von Elementen offener Regierungsführung profitieren. Zum Beispiel könnte die Regierung die bestehenden Informationsfreiheitsrechte auf Bundesebene stärken. Des Weiteren könnte proaktiv darüber nachgedacht werden, wie Initiativen elektronischer Regierungsführung und Architekturen für Open-Data-Offenheit als Grundzustand gezielter und mit stärkeren Rechenschaftspflichten versehen etablieren und den Zugang zu wichtigen Informations- und Datensätzen ausbauen können. Praktische Inspiration für derartige Verbesserungen z.B. für mehr Transparenz in Bezug auf Unternehmensregister oder öffentliche Vergabe kann dabei auch von diesbzgl. Initiativen der Zivilgesellschaft kommen (<https://offeneregister.de/> und <https://opentender.eu/de/>).⁴

In ähnlicher Weise ergeben sich Gelegenheiten z.B. durch anstehende Gesetzesanpassungen, im Bereich von Vorschriften zur Verhinderung von Geldwäsche (zur Umsetzung der angepassten 4. EU Anti-Geldwäsche Richtlinie), die spätestens bis 2020 eingeführt werden müssen.

Die erforderliche Anpassung bietet eine sehr gute Gelegenheit, dem Beispiel von fünfzehn weiteren OGP-Teilnahmeländern zu folgen und einen effektiveren öffentlichen Zugang zu Registern über wirtschaftliche Eigentümer von Unternehmen einzuführen.⁵ Mehr Transparenz in diesem Bereich ist ein essenzieller Baustein zur Bekämpfung von Geldwäsche, Steuerhinterziehung und vielen Formen von Korruption.⁶

Eine andere Gelegenheit auf Länderebene, die im nächsten Aktionsplan besonders hervorgehoben werden soll, bietet z.B. die gemeinsame Initiative, einen zentralen Online-Zugang zu Informationen aus dem Grundbuch anzulegen. Dieses angestrebte Datenbankgrundbuch könnte mehr Transparenz für den Immobiliensektor schaffen, der mit hohen Risiken im Bereich Geldwäsche behaftet ist. Ein großer Schritt vorwärts in Sachen Transparenz in einem Bereich mit hohen Korruptionsrisiken könnte dann beispielsweise in diesem Zusammenhang auch dadurch angestrebt werden, dass ein verbesserter Zugang zum Grundbuch mit Daten zum wirtschaftlichen Eigentümer von Unternehmen verbunden und der internationale Austausch derartiger Daten erheblich erleichtert wird.⁷

In Anbetracht seiner Größe und globalen wirtschaftlichen Bedeutung könnte Deutschland eine Führungsrolle für die Entwicklung von standardisierten, untereinander verknüpften und offenen Informationsarchitekturen im Bereich offener Verträge und Vergabepraktiken der öffentlichen Hand werden. Eine ähnliche Rolle könnte Deutschland auch in Bezug auf Transparenz über wirtschaftliche Eigentümer von Unternehmen und Grundbesitz spielen. Mit derartigen Initiativen könnte offene Regierungsführung und die OGP-Teilnahme in Deutschland auf ein komplett neues Anspruchsniveau gehoben werden. Des Weiteren böte sich die Gelegenheit zur Umsetzung der erklärten Ambitionen, den Zugang zu offenen Daten signifikant zu verbessern und an der weiteren Entwicklung der OGP mitzuwirken.⁸ Eine Einbindung in zukünftige Aktionspläne wäre sowohl durch eine Überarbeitung existierender als auch durch das Hinzufügen neuer Verpflichtungen möglich.

Verstärkte Unterstützung und direktes Engagement auf Führungsebene

Die Regierung könnte Möglichkeiten sondieren, wie der OGP-Prozess mehr Sichtbarkeit vis-a-vis und Engagement von hochrangigen Führungskräften erreichen könnte. Eine Option könnte es sein, eine staatsmännische Persönlichkeit als Pate oder Champion für Open Government zu gewinnen. Im internationalen OGP-Netzwerk sind bereits einige einflussreiche Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in dieser Hinsicht aktiv, auf die bei Gelegenheit auch in Deutschland zurückgegriffen werden könnte.

Ein anderer möglicher Ansatz könnte auch darin bestehen, ein Format des hochrangigen Austausches zu Open-Government-Themen zu entwickeln, z.B. indem höherrangige RegierungsvertreterInnen aus Ländern mit ähnlichen OGP-Ausgangssituationen oder von internationalen Organisationen eingeladen und mit entsprechenden KollegInnen in deutschen Ministerien vernetzt werden.

Das internationale OGP-Netzwerk könnte in diesem Zusammenhang helfen, passende hochrangige Individuen in anderen Ländern zu identifizieren und einzuladen.

Tabelle 5.1: Fünf zentrale Empfehlungen

1	<p>Verbesserung der Ko-Kreation im Gesamtzusammenhang⁹ Es bietet sich folgende dreiteilige Strategie an: a) Verlinkung des OGP-Prozesses mit bereits bestehenden Konsultations- und Dialogprozessen in individuellen Themensträngen; b) Verstärkte Teilnahme von höherrangigen RegierungsvertreterInnen im OGP-Entwicklungsprozess, die Ernennung eines hochrangigen OGP-Champions oder die Einrichtung eines internationalen Peer-Austausches auf höherer Ebene; und c) großzügiger bemessene Zeiträume für öffentliche OGP-Konsultationsprozesse und Feedback-Gelegenheiten auch für Verpflichtungen im Entwurfsstadium.</p>
2	<p>Verstärkte Investition von Ressourcen in die Förderung der Zivilgesellschaft zur Teilnahme im OGP-Prozess Nutzung von verfügbaren OGP-Budgetressourcen nicht nur zur Förderung der Arbeit des offiziellen Kontaktpunktes auf Regierungsseite, sondern auch um es zivilgesellschaftlichen AkteurInnen zu ermöglichen, ihre wichtigen Koordinations- und Kommunikationsfunktionen besser wahrzunehmen und auszuweiten.</p>
3	<p>Nutzung des OGP-Prozesses, um über existierende Initiativen hinauszugehen und neue, ambitionierte Verpflichtungen zu entwickeln Ein höheres Ambitionsniveau für zukünftige OGP-Aktionspläne wäre wünschenswert und könnte neue Verpflichtungen beinhalten, die über bereits bestehende oder geplante Initiativen mit Elementen offener Regierungsführung hinausgehen.</p>
4	<p>Nutzung von sich eröffnenden Gelegenheiten für ambitionierte Verpflichtungen im nächsten Aktionsplan Gegenwärtige und anstehende gesetzgeberische Verfahren sowie wachsendes Interesse und Spielraum für experimentelle Ansätze bieten die Gelegenheit zur Entwicklung ehrgeiziger Verpflichtungen, z.B. in den Bereichen offener Verträge und Transparenz wirtschaftlicher Eigentümer von Unternehmen und Grund-/Immobilienbesitz.</p>
5	<p>Identifizierung und Einbindung von hochrangigen politischen Champions oder staatsmännischen Persönlichkeiten, um das Profil und die Sichtbarkeit von Open Government innerhalb der Regierung auszubauen</p>

⁹ Open Knowledge Foundation Deutschland, Stellungnahme der Open Knowledge Foundation Deutschland zum Vorentwurf der Bundesregierung für den Zwischenbericht zur Umsetzung des ersten Nationalen Aktionsplans im

Rahmen der Teilnahme an der Open Government Partnership, 1. Oktober 2018, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Internationales/Stellungnahme_OGP.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

² Maßnahme des IT-Planungsrats, Anforderungen an die Ausgestaltung von Experimentierklauseln im E-Government, https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/23_Sitzung/Experimentierklauseln-Anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

³ “Reallabore – Testräume für Innovation und Regulierung,” Bundesministerium fuer Wirtschaft und, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html>.

⁴ Mollie Hanley, “German Company Data Now Open for All,” Open Corporates, 5. Februar 2019, <https://blog.opencorporates.com/2019/02/05/german-company-data-now-open-for-all/>.

⁵ Open Government Partnership, Beneficial Ownership Commitments Fact Sheet, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Fact-Sheet_Beneficial-Ownership_November2018.pdf.

⁶ Transparency International, Recommendations on Beneficial Ownership Transparency for Open Government Partnership National Action Plans, 17. Juli 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/recommendations_on_beneficial_ownership_transparency_for_ogp_national_actio.

⁷ Deutscher Bundestag, Geldwäsche im Immobiliensektor, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage 19/1956, Drucksache 19/2449 (2018).

⁸ “Germany Letter of Intent to Join OGP,” Documents, Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/documents/germany-letter-of-intent-join-ogp>.

⁹ Siehe Kapitel III, 3.2 für Einzelheiten zu dieser Empfehlung.

VI. Methoden und Quellen

Die UBM-Berichte werden von Berichterstattern für jede(s) an der OGP teilnehmende(s) Land oder Regierungseinheit zusammengestellt. Alle UBM-Berichte werden einer Qualitätskontrolle unterzogen, um sicherzugehen, dass höchste Standards in Bezug auf Informationserhebung und Sorgfalt zur Anwendung kommen.

Die Analyse basiert auf einer Kombination aus Interviews, Quellensichtung, Beobachtungen und Feedback von zivilgesellschaftlichen Stakeholdern. Der UBM-Bericht basiert auf Informationen und Materialien aus Deutschlands OGP-Repository, Webseite, Erkenntnisse der Selbstevaluation der Regierung und anderen Einschätzungen und Beobachtungen zu OGP-Prozess und -Fortschritt, veröffentlicht von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen, dem Privatsektor oder internationalen Organisationen. Zu Beginn jedes Berichterstattungszyklusses schicken UBM-MitarbeiterInnen einen Entwurf des vorgeschlagenen Forschungsansatzes zur Kommentierung (7 Tage Zeitfenster) an das zuständige Ministerium.

Jeder UBM-Gutachter führt Interviews mit Stakeholdern, um eine sachgerechte Darstellung der Ereignisse zu gewährleisten. Aufgrund von Budget- und Zeitbeschränkungen kann der UBM-Berichterstatter nicht mit allen relevanten AkteurInnen in Kontakt treten oder alle Umsetzungsorte besuchen. Für bestimmte Kontexte muss die Anonymität von InterviewpartnerInnen gewährleistet werden und der UBM behält sich das Recht vor, Informationen, die zur Identifizierung von Individuen führen könnten, zu redigieren. Wegen notwendiger Beschränkungen im Forschungsansatz und -umfang lädt der UBM ausdrücklich dazu ein, die Kommentierungsphase des Entwurfes vor der Publikation für zusätzliches Feedback zu nutzen.

Jeder UBM-Bericht durchläuft eine Qualitätskontrolle durch interne UBM-MitarbeiterInnen und durch ein internationales UBM-Expertengremium (IEP). Des Weiteren findet eine externe Review statt, in der die Regierung und zivilgesellschaftliche VertreterInnen zur Kommentierung des Entwurfs eingeladen werden.

Mehr Einzelheiten zu diesem Überprüfungsprozess und zum Vorgehen bei der Einarbeitung von Kommentaren sind im Kapitel III des Verfahrenshandbuches beschrieben.¹

Interviews und Stakeholder Input

Der gewählte Ansatz für das Sammeln verschiedener Perspektiven und Beobachtungen basiert auf gezielter Ansprache von drei verschiedenen Gruppen von Stakeholdern mit jeweils maßgeschneiderten und semi-strukturierten Fragen. Diese Gruppen waren am OGP-Prozess beteiligte Zivilgesellschaft (1), potenziell beteiligte Zivilgesellschaft (2) und Regierung (3). Die aktive Ansprache von zivilgesellschaftlichen Gruppen jenseits der bereits beteiligten AkteurInnen wurde als besonders wichtig erachtet, um die Wirksamkeit von Öffentlichkeitsarbeit und Mobilisierungsbestrebungen sowie das Potenzial einer weiteren Ausweitung und Institutionalisierung des OGP-Ko-Kreationsprozesses jenseits der gegenwärtigen Ausgestaltung besser einschätzen zu können.

Semi-strukturierter Fragebogen an TeilnehmerInnen im Open Government Netzwerk

Die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen, die schon im OGP-Prozess engagiert sind, wurde durch den Open-Government-Netzwerkkoordinator Michael Peters unterstützt, der einen Link zum Online-Fragebogen mit 10 semi-strukturierten Fragen über den Verteiler des OGN an das ganze Netzwerk verteilte (22. November 2018).

Antworten wurden empfangen von:

- Georg Neumann, Open Contracting Partnership und individueller Teilnehmer
- Thomas Tursics, individueller Teilnehmer
- Johanna zum Felde, ehemalige OGN-Koordinatorin
- Jörn von Lucke, Gesellschaft für Informatik und Zeppelin Universität
- Repräsentant von Offene Kommune NRW Institut
- Repräsentant von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft

Semi-strukturierte Fragebögen an alle offiziellen Kontaktpunkte innerhalb der Bundesministerien, die im OGP-Prozess engagiert sind

Die Kontaktaufnahme wurde unterstützt von Sebastian Haselbeck, der eine Verknüpfung zum dementsprechenden Online-Fragebogen am 30. November 2018 an alle Kontaktpunkte weiterleitete. Antworten wurde über Herrn Haselbeck zurückgeleitet. Die folgenden Antworten wurden empfangen:

- Referat IVB2, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
- Referat 513, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- Referat Zb3, Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- Referat 110, Bundespresseamt (2019 umbenannt in Referat 104)
- Referat K13, Beauftragter der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien
- Referat Z15, Bundesministerium für Bildung und Forschung
- Referat Z13/DG3, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (DG3 umbenannt in Z26)
- Referat H111, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- Referat H115, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- Referat DG 21, Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur

Am 13. November 2018 verteilte der UBM-Berichterstatter durch die Methode der gezielten Stichprobe (purposive sample) einen semi-strukturierten Fragebogen an 30 Kontakte in Deutschlands Zivilgesellschaft außerhalb des OGP-Prozesses mit der Bitte auch zur Weiterverbreitung (snowballing) an andere geeignete Kontakte. Die folgenden Antworten wurden empfangen:

- Vertreter einer großen Entwicklungs-NGO, empfangen am 25. November 2018
- Vertreter einer NGO, empfangen am 14. November 2018
- IT-Dienstleister, empfangen am 14. November 2018

Folgende persönliche Interviews wurden vor Ort in Berlin geführt (in Klammern die jeweilige Gruppe, aus der der Interviewpartner stammt)

- Michael Peters (1), Koordinator des Open Government Netzwerk und Repräsentant der Open Knowledge Foundation (OKFN), 12. Oktober 2018 (@OKFN office), mehrere Folgegespräche per E-Mail bis 18. Dezember 2018
- Sebastian Haselbeck (2) OGP Kontaktpunkt, Referat 623, Bundeskanzleramt, 12. Oktober 2018, mehrere Folgegespräche telefonisch und per E-Mail bis 20. Dezember 2018
- Dr. Tobias Knobloch (1), Stiftung Neue Verantwortung, 11. Oktober 2018, (@ Fraunhofer Fokus)
- Benjamin Seibel (2), Technologiestiftung Berlin, 12. Oktober 2018 (@ Technologiestiftung)
- Helen Turek (andere), OGP Internationales Sekretariat und Länderkontakt für Deutschland, 12. Oktober (@WeWork Berlin)

Die folgenden qualitativen Interviews wurden per Telefon durchgeführt (Dauer: zwischen 30 Minuten und 1,5 Stunden; in Klammern die jeweilige Gruppe, zu der der oder die InterviewpartnerIn gehört):

- Walter Palmethofer (1), OKFN und OGN-Mitglied der Strategieguppe, 23. November 2018
- Gabriele C. Klug (1), OGN-Mitglied der Strategieguppe, 20. November 2018
- Mitarbeiter von Capgemini Deutschland (other), 17. November 2018
- Dr. Ansgar Klein (1), OGN Mitglied der Strategieguppe, 26. November 2018
- Prof. Jörn von Lucke (1), Zeppelin Universität und OGN-Mitglied der Strategieguppe, 20. November 2018
- Mitarbeiter Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (2), 7. November 2018
- Mitarbeiter GIZ (2), 12. November 2018
- Mitarbeiter Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

E-Mail Austausch: Gerald Swarat, Fraunhofer Institut für Experimentelles Software Engineering und OGN-Mitglied der Strategieguppe

Veranstaltung – als teilnehmender Beobachter

- Beobachtung und zahlreiche relevante Gespräche mit TeilnehmerInnen des Berlin Open Data Day 2018, 11. Oktober 2018, @Fraunhofer Fokus.

Allen InterviewpartnerInnen wurde zum Zwecke eines offenen Austausches zugesichert, dass keine Informationen und Behauptungen mit Individuen in Verbindung gebracht werden. Einige InterviewpartnerInnen wählten vollständige Anonymität und sind deshalb nicht namentlich, sondern nur unter dem Namen ihrer Organisation aufgelistet. Aus denselben Gründen wurden Audio-Interviews nicht aufgezeichnet, sondern durch extensive Notizen dokumentiert.

Über den Unabhängigen Berichtsmechanismus (UBM, Englisch: IRM)

Der UBM ist ein zentrales Instrument, mit dem alle Stakeholder Stand und Fortschritte im OGP-Prozess in allen teilnehmenden Ländern und Regierungseinheiten nachverfolgen können. Ein internationales Expertengremium (IEP) überwacht die Qualitätskontrolle für jeden Bericht. Das IEP besteht aus Experten in den Bereichen Transparenz, Partizipation, Rechenschaftspflicht und sozialwissenschaftliche Forschungsmethoden. Gegenwärtig nehmen teil:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M’Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Ein kleines Team in Washington DC begleitet und leitet die Berichte durch den UBM-Prozess in enger Kooperation mit den Berichterstattern. Fragen und Kommentare zu diesem Report können an dieses Team unter folgender E-Mail gerichtet werden: irm@opengovpartnership.org.

¹ “IRM Procedures Manual, V.3,” Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

Annex I. Überblick zu Deutschlands Performanz während der Entwicklung des Aktionsplanes

Multi-Stakeholder-Forum	
1a. Forum eingerichtet: Es gibt ein Forum für den OGP-Prozess	Grün
1b. Regelmäßigkeit: Das Forum kommt mindestens alle Vierteljahre zusammen, entweder persönlich oder durch telematische Mittel	Grün
1c. Gemeinsame Entwicklung des Mandats: TeilnehmerInnen am Forum entwickeln gemeinsam die Zielsetzung, Teilnahme- und Governancestrukturen	Gelb
1d. Öffentliches Mandat: Informationen zur Zielsetzung, Teilnahme- und Governancestrukturen sind öffentlich zugänglich auf der OGP-Webseite.	Grün
2a. Multi-Stakeholder: Das Forum setzt sich aus Regierungs- und NichtregierungsvertreterInnen zusammen	Rot
2b. Parität: Regierungs- und NichtregierungsvertreterInnen sind zu gleichen Teilen vertreten	Gelb
2c. Transparente Auswahl: NichtregierungsvertreterInnen im Forum werden durch einen fairen und transparenten Prozess ausgewählt	Grün
2d. Mitwirkung hochrangiger RegierungsvertreterInnen: RegierungsvertreterInnen mit Entscheidungsautorität wirken im Forum mit	Gelb
3d. Offenheit: Das Forum akzeptiert Inputs und Eingaben zum Aktionsplan von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen und anderen Stakeholdern außerhalb des Forums	Grün
3e. Virtuelle Teilnahme: Möglichkeit zur virtuellen Teilnahme zumindest in einigen der Treffen und Veranstaltungen besteht	Grün
3f. Protokoll: Das OGP-Forum berichtet in proaktiver Form über seine Entscheidungen, Aktivitäten und Resultate an Stakeholder im breiteren Umfeld von Regierung und Zivilgesellschaft	Grün

Schlüssel:

Grün = entspricht dem Standard

Gelb = in Entwicklung (Schritte wurden eingeleitet, um dem Standard zu erreichen, was allerdings noch nicht der Fall ist)

Rot = Keine Hinweise auf diesbzgl. Anstrengungen

Entwicklung des Aktionsplanes	
--------------------------------------	--

4a. Transparenz des Prozesses: Es gibt eine nationale OGP-Webseite (oder eine OGP-Webseite auf einer Regierungswebseite), auf der Informationen über alle Aspekte des OGP-Prozesses proaktiv veröffentlicht werden.	Grün
4b. Dokumentenbereitstellung im Voraus: Das Forum verteilt Informationen über OGP im Voraus, um zu gewährleisten, dass alle Stakeholder hinreichend informiert und vorbereitet an allen Stadien des Prozesses teilnehmen können.	Gelb
4c. Förderung der öffentlichen Wahrnehmung: Das Forum unternimmt Öffentlichkeitsarbeit, um relevant Stakeholder über den OGP-Prozess zu informieren.	Grün
4d. Kommunikationskanäle: Die Regierung ermöglicht direkte Kommunikation mit Stakeholdern, um auf Fragen zum Aktionsplanprozess zu antworten, besonders in Zeiten intensiver OGP-Aktivität.	Grün
4e. Begründete Antwort: Das Multi-Stakeholder-Forum begründet seine Entscheidungen und antwortet zu zentralen Kategorien öffentlicher Kommentare.	Gelb
5a. Dokumentensammlung: Die Regierung stellt zusammen und veröffentlicht eine Dokumentensammlung auf der Webseite der OGP, welche einen historischen Abriss und Zugang zu allen Dokumenten von Relevanz für den nationalen OGP-Prozess bereitstellt, einschließlich (aber nicht abschließend) Anhörungsdokumente, Aktionsplan, Selbstevaluationen, UBM-Berichte, begleitende Dokumentation zur Umsetzung (z.B. Verknüpfungen zu Datenbanken, Evidenz durchgeführter Veranstaltungen und Veröffentlichungen).	Grün

Editoriale Anmerkung: Wenn ein Land alle sechs Standards in Fettdruck einhält, wird der Fortschritt des Landes vom UBM als „Hervorragend“ (Starred Progress) eingestuft.